



Dipartimento di Scienze Politiche  
Cattedra di Diritto Internazionale

## La questione dei Rohingya:

Il problema della qualificazione giuridica del  
trattamento dei Rohingya in Myanmar.

Prof.ssa Agostina Latino

RELATORE

Beatrice Sigurtà  
Matr. 084662

CANDIDATO

Anno accademico 2019/2020

<b>Introduzione.</b>	<b>4</b>
<b>1. Breve storia dello Stato del Myanmar.</b>	<b>6</b>
1.1 Storia dello Stato del Rakhine fino al 1823.	6
1.2 Periodo coloniale.	8
1.3 Dalla Seconda guerra mondiale all'indipendenza del 1948	8
1.4 La costituzione del 4 gennaio 1948.	10
1.5 Dal 1948 al colpo di Stato del 1962.	11
1.6 L'economia dal periodo coloniale alla "Via birmana al socialismo".	13
1.7 Inizio campagna discriminatoria e nuova costituzione del 1974.	15
1.8 Le proteste del 1988 e le elezioni del 1990.	17
1.9 Il nuovo regime democratico.	19
<b>2. La legge sulla cittadinanza del 1982 e il diritto internazionale.</b>	<b>23</b>
2.1 La cittadinanza nel diritto internazionale.	23
2.2 Il caso del Myanmar.	25
2.3 La situazione dei Rohingya.	29
2.4 Il diritto internazionale e la legge sulla cittadinanza del 1982.	32
<b>3. Il caso Rohingya: l'accertamento della commissione del crimine di genocidio da parte del Myanmar.</b>	<b>34</b>
3.1 Il crimine di genocidio.	34
3.2 I Rohingya come gruppo protetto dalla Convenzione sul genocidio.	37
3.3 La situazione nello Stato del Rakhine dal 2012 ad oggi.	40

3.4 L'elemento oggettivo: i fatti.	47
3.5 L'elemento soggettivo: il dolo specifico.	51
3.6 Risvolti nella comunità internazionale.	54
<b>Conclusione.</b>	<b>56</b>
<b>Bibliografia.</b>	<b>60</b>
<b>Abstract.</b>	<b>64</b>

## **Introduzione.**

I Rohingya sono una popolazione situata nello Stato del Rakhine e rappresentano una delle tante minoranze etniche presenti nello Stato del Myanmar. Essi discendono da commercianti Arabi e Persiani che si stabilirono nella regione nel IX secolo d.C. e professano da sempre la fede musulmana. Fin dall'indipendenza della Birmania dalla dominazione inglese il 4 gennaio 1948, essi sono stati oggetto di continue discriminazioni ed abusi da parte sia del governo centrale sia dalle autorità locali. Le politiche discriminatorie hanno raggiunto l'apice nel 2017 con la "clearance operation" raggiungendo livelli di violazioni dei diritti umani così intensi da costringere il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite a nominare una Commissione internazionale e indipendente di inchiesta sul Myanmar. La Commissione ha concluso il report dichiarando: «on reasonable grounds [...] the factors allowing the inference of genocidal intent [were] present»<sup>1</sup>.

Lo scopo di questa trattazione è, infatti, quello di indagare l'esistenza o meno di elementi sufficienti per accertare la commissione del crimine di genocidio da parte dello Stato del Myanmar.

Il presente elaborato è diviso in tre capitoli.

Il primo sarà focalizzato sulla descrizione delle cause storiche e politiche che hanno portato alla attuale situazione della popolazione Rohingya. Si descriverà la formazione geopolitica della regione del Rakhine, il cui nome ufficiale fino al 1948 era Arakan, partendo dalla annessione, da parte della dinastia Konbaung, al regno della Birmania centrale. Si analizzerò, in seguito, il periodo coloniale che ha avuto inizio con la prima guerra anglo-birmana nel 1823, e le dinamiche fra le varie comunità, soprattutto durante la Seconda guerra mondiale, che ha visto i Rohingya combattere a fianco degli inglesi e i birmani diventare alleati dei giapponesi. I rapporti fra le diverse etnie sono uno dei punti centrali per capire alcune decisioni adottate dal primo governo formatosi dopo l'indipendenza dal Regno Unito nei confronti del popolo Rohingya. Dopo una breve parentesi democratica segnata da rivolte intestine e dalla promulgazione della Costituzione

<sup>1</sup> LATTANZI, FLAVIA, "La pulizia etnica come genocidio", in Lattanzi, Flavia (a cura di), *Genocidio: conoscere e ricordare per prevenire*, Roma, Tre Press, 2020, p. 57.

nel 1948, nel 1962 il generale Ne Win ha deposedo il governo in carica e instaura un regime militare che è durato fino al 2008. In questo lasso di tempo la situazione dei Rohingya ha visto un drastico peggioramento con l'inizio delle prime campagne discriminatorie dopo il fallimento economico della "via birmana al socialismo" e la promulgazione della legge sulla cittadinanza del 1982. Nel 2008 il malcontento causato dall'impatto devastante del ciclone Nargis è sfociato in una serie di proteste che hanno portato alla caduta del regime militare e la nascita di un regime democratico, non indifferente alla etnia dei Rohingya.

Il secondo capitolo metterà in evidenza come, pur essendo la cittadinanza una prerogativa sovrana dello Stato, questo abbia degli obblighi da rispettare imposti dal diritto internazionale consuetudinario e pattizio nei confronti di chi vive sul proprio territorio. Si analizza, in maniera dettagliata, la legge sulla cittadinanza del 1982 e le terribili conseguenze che ha creato nei confronti della minoranza etnica dei Rohingya focalizzandosi, in particolare, sulla politica discriminatoria del governo. L'autorità centrale birmana ha, infatti, creato una narrativa distorta sull'origine del popolo Rohingya e sulla sua permanenza nello Stato del Myanmar.

L'ultimo capitolo sarà incentrato sull'accertamento del crimine di genocidio nello Stato del Rakhine perpetrato dall'esercito, dalle milizie di polizia, dalla popolazione buddista e dalle autorità centrali e locali fra il 2012 e il 2018. Dopo una breve spiegazione teorica del crimine di genocidio, in cui verranno messi in evidenza gli aspetti più utili al fine dell'analisi, si studieranno i tre elementi necessari al fine di poter affermare la commissione del crimine di genocidio. Infatti, si valuterà se i Rohingya possono essere considerati un gruppo protetto dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio in quanto gruppo nazionale, etnico, razziale e religioso. Di seguito, dopo una descrizione dei fatti avvenuti nel Rakhine dal 2012 in poi, concentrandosi in particolare sulla "clearance operation" iniziata il 25 agosto del 2017, si analizzeranno i cinque atti proibiti specificati nell'art.2 Convenzione sul genocidio che costituiscono l'elemento oggettivo cioè i fatti che costituiscono il crimine in questione. Dopodiché, si esaminerà l'elemento soggettivo cioè l'intenzione da parte dell'accusato di voler distruggere in tutto o in parte il gruppo vittima. Infine, si analizzerà la risposta della comunità internazionale, specialmente della Corte penale internazionale e della Corte internazionale di giustizia, dopo le conclusioni da parte della Commissione internazionale e indipendente di inchiesta sul Myanmar.

# 1. Breve storia dello Stato del Myanmar.

## 1.1 Storia dello Stato del Rakhine fino al 1823.

Il Myanmar è un piccolo Stato situato sulla costa occidentale della penisola indocinese. Da ovest ad est confina con il Bangladesh, l'India, la Cina, il Laos e la Thailandia, e si affaccia sul golfo del Bengala e sul mare delle Andamane. Il suo confine geopolitico ha subito molte variazioni nel corso della storia e lo stato attuale rispecchia la delimitazione imposta durante il periodo coloniale dalle autorità Inglesi.

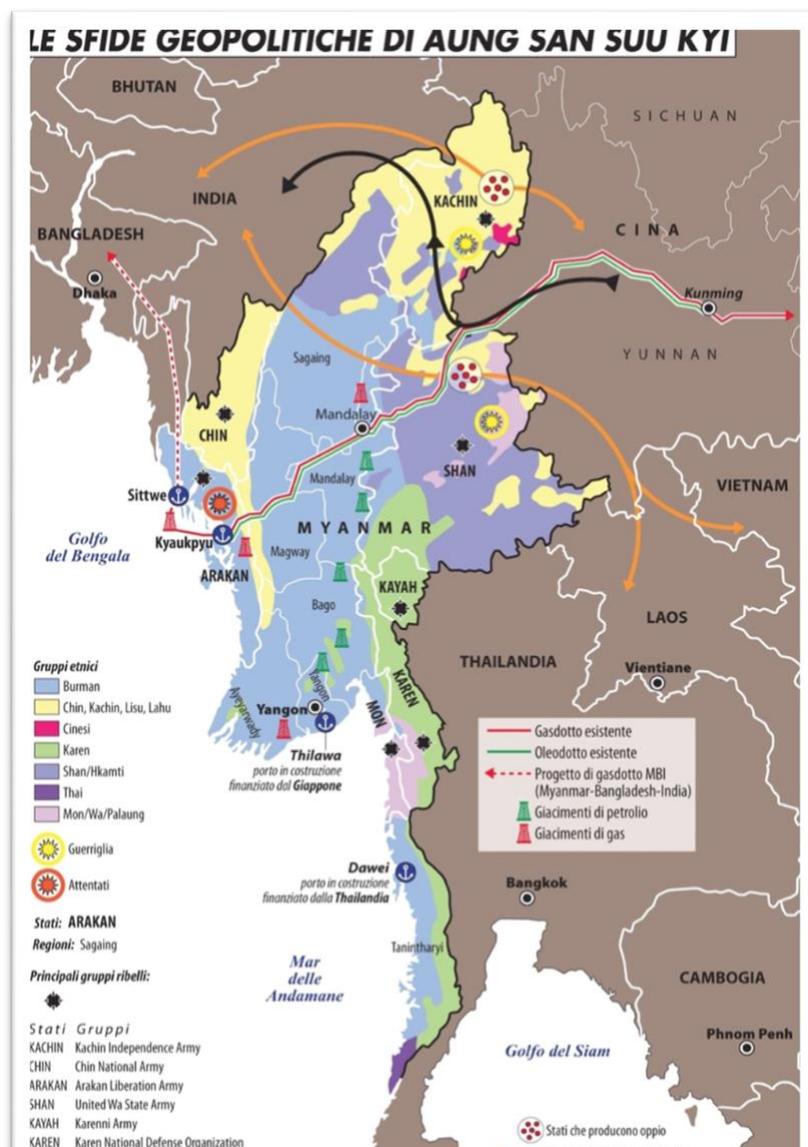


Figura 1: Livi Bacci, "Il popolo che nessuno vuole: il dramma dei Rohingya tra Myanmar e Bangladesh", Limes, Marzo 2020

La popolazione Rohingya abita nella regione occidentale del Myanmar chiamata Rakhine separata, a nord-ovest, con lo Stato del Bangladesh dal fiume Naf e confinante ad ovest con la baia del Bengala. Essi discendono da commercianti Arabi e Persiani che si stabilirono nella regione nel IX secolo d.C. Nel prossimo capitolo si discuterà più approfonditamente della questione riguardante la discendenza e la locazione della popolazione Rohingya nel corso dei secoli. In questa parte, invece, ci si limiterà a dare un breve excursus storico. La suddetta regione, che fino alla costituzione del 1948, era conosciuta con il nome di Arakan, non ha fatto sempre parte dello Stato del Myanmar. Come affermò Amartya Sen «the geographical areas, now northern Arakan or Rakhine state, changed hands among neighbouring feudal rulers and boundaries were always elastic in the old pre-colonial days»<sup>2</sup>.

Il regno di Mruak U o Mrohaung – nominazione antica dell'Arakan - costituiva un'entità separata sia dal regno Birmano sia dall'impero indiano nel Bangladesh. Comunque, a partire dal XV secolo d.C. il regno di Arakan iniziò a mantenere ottimi rapporti, sia economici sia politici, col sultano del regno del Bangladesh. La cultura mussulmana del sultano influenzò il regno a tal punto che la dinastia Shan, regnante dal 1430 al 1638 d. C, scelse i nomi dei propri sovrani ispirandosi a quella stessa cultura<sup>3</sup>. Durante il regno della dinastia Mruak U la popolazione era formata da un mix multietnico di gruppi provenienti dalla Chin come i Mru, i Sak, i Kumi, i Rakhine e i Rohingya e si professavano diverse religioni quali l'Induismo, l'Islam e il Buddismo.

I secoli dal Milletrecento al Millesettecento videro alternarsi periodi di scontri e guerre con i vicini regni della Birmania e del Bangladesh a periodi di reciproco rispetto e buone relazioni economiche e politiche<sup>4</sup>. Alla fine del XVIII secolo, la dinastia Konbaung, guidata dal re Bodawpaya che governava il regno della Birmania centrale, dopo la conquista del Siam (l'attuale Thailandia), decise, per prevenire un'espansione del dominio musulmano, di attaccare la regione dell'Arakan. Quest'azione ebbe come conseguenza, però, l'irritazione e la preoccupazione dell'India britannica. Fu così che ebbe inizio la prima

<sup>2</sup> La citazione è presa da FARZANA, K., *Memories of Burmese Rohingya Refugees: Contested Identity and Belonging*, New York, Palgrave Macmillan, 2017 p. 41 che, a sua volta utilizza, le parole di Amartya Sen citate in MAUNG, ZARNI, "Analysis of the report of Myanmar's Official Rohingya Ethnic Cleansing Inquiry Commission", Unpublished paper, 2013, p. 3.

<sup>3</sup> *Ivi.* p. 43.

<sup>4</sup> IBRAHIM, A., *The Rohingyas: inside Myanmar's Hidden Genocide*, London, Hurst & Co, 2016, *in specie* p. 39.

guerra Anglo-burmese che portò alla conquista della regione dell'Arakan nel 1823 da parte dell'Impero britannico.

## **1.2 Periodo coloniale.**

Dopo altre due guerre, nel 1855 il Regno Unito estese il proprio dominio su tutta la penisola. Nel 1886 creò la divisione territoriale che determinerà i confini del Myanmar dopo l'indipendenza ottenuta nel 1948. All'interno dello Stato, le autorità inglesi separarono la zona centrale, dove risiedeva la maggioranza Buddista, dai territori vicini ai confini, c.d. *Frontier Areas*, dove vennero stanziati le minoranze etniche. Quest'ultime iniziarono a cooperare con gli occupanti inglesi e, alcune di esse come la popolazione del Karen e del Shan, riuscirono anche a mantenere la struttura politica antecedente all'occupazione inglese<sup>5</sup>.

L'utilizzo del meccanismo divide et impera, adoperato in tutte le colonie dell'Impero britannico, ha però portato in questa specifica situazione all'accentuazione della divisione fra la maggioranza buddista e le varie minoranze etniche fra cui i Rohingya. Per di più, gli inglesi non diedero alcun peso all'importanza che la gerarchia della religione Buddista aveva nella società: durante quegli anni i monasteri si deteriorarono non avendo più fondi statali per mantenere gli edifici<sup>6</sup>.

## **1.3 Dalla Seconda guerra mondiale all'indipendenza del 1948**

La tensione fra i birmani e le minoranze si accentuò sempre di più dopo l'invasione giapponese durante la Seconda guerra mondiale nel 1942. La maggioranza buddista sostenne l'esercito nipponico, viceversa, diverse minoranze continuarono a spalleggiare per il Regno Unito. Nel territorio dell'Arakan questa scissione portò a una separazione anche territoriale con la popolazione musulmana stanziata prevalentemente nelle zone settentrionali e quella buddista nell'area meridionale. Ai Rohingya venne addirittura promessa l'indipendenza e il controllo dell'area corrispondente al nord Rakhine e la formazione di un'area Nazionale Musulmana.

<sup>5</sup>FARZANA, K., op. cit., p. 44.

<sup>6</sup>IBRAHIM, A., op. cit., p. 42.

I Giapponesi non esitarono a usare la violenza per piegare o punire la popolazione Rohingya: 307 villaggi furono distrutti, 100.000 Rohingya persero la vita e 80.000 abbandonarono la regione<sup>7</sup>. L'atteggiamento violento, però, si ritorse contro di loro: nel 1944, vedendo un aumento della repressione, il generale Aung San avviò un negoziato con l'Inghilterra e nel 1945 iniziò ad attaccare i giapponesi. Aung San faceva parte dei "trenta commilitoni", la giunta che controllava l'Esercito Birmano Indipendente (BIA), creato per unirsi all'esercito nipponico e sconfiggere le truppe cinesi alleate con l'Inghilterra<sup>8</sup>.

Dopo la sconfitta giapponese del 1945 l'Inghilterra rappresentata dall'ammiraglio Louis Mountbatten, Comandante Supremo Alleato, pubblicò delle linee guida sulla politica da attuare in Birmania (*Policy to be adopted towards the Burmans*).<sup>9</sup> Nel frattempo, il Gabinetto inglese deliberò una propria proposta chiamata *White Plan* che consisteva in tre anni di controllo diretto sul governo civile esistente prima del 1935 e, in seguito, la formazione di una costituzione in cui le aree di frontiera sarebbero state sottoposte a un regime particolare. In questo modo il Regno Unito avrebbe mantenuto una certa influenza sul territorio per almeno sei anni<sup>10</sup>.

Tuttavia, tutte le forze politiche birmesesi si erano riunite nella Lega Libera delle Persone Anti-Fasciste (Anti-Fascist People's Freedom, AFPFL) che non sfidò apertamente la proposta inglese ma semplicemente ribadì la richiesta di un governo autonomo che avrebbe avuto il compito di creare un'assemblea costituente in un anno, così da superare il *White Plan*. Inoltre, la Lega chiese anche l'incorporazione dell'Esercito Nazionale della Birmania (Burma National Army, BNA) nel nuovo esercito birmano. Quest'ultimo venne diviso in due rami seguendo la proposta del generale Aung San: un ramo formato dagli ex-soldati del BNA, sotto il comando britannico, e l'altra parte costituita dai battaglioni delle minoranze provenienti dal Karen, Chin e Kachin.

Dopo anni di negoziazione il 13 Novembre 1946 l'AFPFL comunicò pubblicamente che, entro il 31 gennaio dell'anno successivo, il governo inglese avrebbe dovuto annunciare l'indipendenza della Birmania e riconoscere il concilio esecutivo come governo nazionale.

<sup>7</sup>Ivi., p. 43.

<sup>8</sup>Ibidem.

<sup>9</sup>TINKER, H., "Burma's Struggle for Independence: The Transfer of Power Thesis Re-Examined", *Modern Asian Studies*, Vol. 20, No. 3, 1986, pp. 461-481 in specie p. 462.

<sup>10</sup>Ivi. p. 463.

Dunque, una delegazione andò a Londra per negoziare i termini dell'accordo sull'indipendenza che venne firmato il 27 gennaio 1947. Uno dei punti principali che creò attrito fu la questione delle aree della frontiera a cui gli inglesi avevano promesso l'indipendenza.

A tal proposito fu istituita una commissione d'inchiesta formata in egual misura dai delegati della maggioranza e delle minoranze con il fine di scoprire e attuare ciò che la popolazione delle zone confinanti voleva. Inoltre, Aung San indisse una conferenza a Panglong con i rappresentanti delle più importanti minoranze (i Shans, i Kachins e i Chins) per discutere i termini dell'unificazione: queste sarebbero state rappresentate nel Consiglio esecutivo da un loro console e da due vice-consiglieri. Per di più, si sarebbe creato uno Stato autonomo del Shan e del Kachin all'interno della Birmania unificata. Questo accordo non fu riconosciuto dall'etnia del Karen.

Comunque, nelle prime elezioni generali indette il 9 e 10 aprile 1947 AFPFL vinse 204 seggi su 210 dell'assemblea costituente. All'interno di essa 45 rappresentanti delle minoranze vennero inseriti per permettere ad esse di far valere le proprie richieste<sup>11</sup>. All'alba del nuovo Stato, si era formato un dibattito all'interno della classe politica fra chi si auspicava uno Stato laico che non facesse distinzioni di tipo religioso e chi, invece, spingeva per la creazione di una Paese Buddista, in cui tutte le minoranze sarebbero state escluse. Nel frattempo, anche l'esercito al suo interno era diviso fra chi sosteneva la tesi di un organo al servizio della società civile e chi sperava in un esercito come unico rappresentante dell'unitarietà dello Stato<sup>12</sup>.

#### **1.4 La costituzione del 4 gennaio 1948.**

A causa dell'assassinio del generale Aung San, maggior sostenitore della visione laica dello Stato da parte dell'ex ministro U Saw il 19 luglio 1947, la costituzione, firmata e approvata dal voto dei membri della Costituente il 24 settembre 1947, poneva come religione della maggioranza e, quindi avente una posizione particolare, il Buddismo. Anche se negli anni a seguire fino al golpe, la religione buddista venne vista più come una guida morale della società che come religione di Stato.

<sup>11</sup>*Ivi*, p. 475.

<sup>12</sup>IBRAHIM, A., op. cit., p. 51.

L'articolo 1 descriveva il Myanmar come «a Sovereign Independent Republic to be known as “the Union of Burma” » che comprendeva tutti i territori governati da «His Britannic Majesty through the Governor of Burma, and the Karenni States». Si preferì dare un impianto quasi-federalista al nuovo Stato in modo tale da relegare una buona fetta di potere decisionale alle minoranze etniche, tra cui i Shan, Karen, Kayah, Kachin e Chin, che reclamarono e ottennero una forte autonomia nei loro territori. Nonostante queste concessioni, fino al 1962 continuarono a protestare e chiedere maggiore autonomia <sup>13</sup>.

La costituzione delineò un modello bicamerale in cui gli abitanti dello Stato del Shan, Kachin, Kayah, della Chin Special Division, Karen e i residenti della Birmania centrale votassero i loro rappresentanti nella Camera dei Deputati. Inoltre, le élite dei vari Stati che avrebbero dovuto rappresentare gli interessi delle popolazioni locali eleggevano i membri della Camere delle Nazionalità. Insieme, i delegati delle due camere formavano il consiglio legislativo dei vari Stati. Per di più, il governatore dello Stato era il ministro responsabile per gli affari nel governo<sup>14</sup>.

Gli articoli 10, 11 e 12 trattavano della cittadinanza descrivendo tre possibili modalità: la prima consistente nel dimostrare l'appartenenza a una delle razze ufficiali dello Stato, la seconda consistente nel dimostrare l'appartenenza di almeno uno dei propri nonni a una delle 135 etnie ufficializzate, la terza consistente nel dimostrare di essere nato o di aver soggiornato nei territori dello Stato da più di otto anni e avere l'intenzione di risiedervi permanentemente. Il problema della minoranza Rohingya nacque esattamente nel momento in cui il governo, presieduto dal socialista U Nu, decise di non inglobare i Rohingya nella lista delle minoranze etniche riconosciute come originarie del Myanmar. Questo aspetto verrà approfondito nel prossimo capitolo in cui si focalizzerà in maniera specifica il problema del non riconoscimento dei Rohingya come cittadini birmani.

### **1.5 Dal 1948 al colpo di Stato del 1962.**

Nonostante l'esclusione formale, i Rohingya, durante il periodo che precedette il colpo di Stato del 1962, vennero identificati come minoranza e il primo ministro U Nu pubblicamente affermò: «The Rohingya has the equal status of nationality with Kachin, Kayak, Karen, Mon, Rakhine and Shan» e si impegnò a rimediare all'errore commesso in

<sup>13</sup>*Ivi*, p. 240-241.

<sup>14</sup>*Ivi*, p. 240.

passato e ad inserire i Rohingya fra le minoranze riconosciute dallo Stato. Ufficiosamente, vennero trattati come cittadini riuscendo anche a entrare nelle varie amministrazioni e consigli del Rakhine. Il censimento del 1961 riconobbe implicitamente l'esistenza dei Rohingya classificandoli<sup>15</sup>.

Nel frattempo, il partito comunista birmano, sostenuto dal partito cinese, iniziò una campagna militare per ribaltare il governo nascente che venne sedata nel 1950, ma rimase una forza militare attiva nel Paese fino al 1960. Contemporaneamente, il governo si trovò a gestire rivolte da parte delle minoranze in particolare il gruppo etnico del Karen che si ribellava non solo contro il governo centrale ma anche contro l'alleanza dei comunisti del Shan. Da notare come una delle poche minoranze etniche che non diede troppi problemi al nuovo governo furono i Rohingya che, in quel periodo, si inserirono a pieno titolo nel tessuto sociale ed economico della regione. Inoltre, la CIA iniziò una missione alla fine della guerra civile cinese, per catturare il capo del partito Koumintang che si pensava potesse avere trovato rifugio nel nord del Myanmar. Questo fatto fu visto con grande preoccupazione dal governo birmano perché si pensava che potesse essere una scusa usata dalla Cina per invadere il territorio. L'intrusione così massiccia delle truppe di una potenza come gli Stati Uniti in uno Stato appena nato non fece altro che aumentare il ruolo e il sostegno verso l'esercito birmano.

Le continue lotte intestine crearono nella Paese un clima di precarietà tale da non riuscire più a distinguere tra i nemici interni e la popolazione civile. Questo ebbe due conseguenze: la prima fu la militarizzazione della società nel 1958 che fece da apripista al colpo di Stato e l'instaurazione del regime militare nel 1962; la seconda fu la comparsa del vassallaggio nei territori in cui le rivolte erano state sedate. Infatti, i comandanti militari diventarono veri e propri governatori grazie al controllo sul sistema economico, diventando sempre più ricchi mentre le truppe morivano di fame<sup>16</sup>.

Il colpo di Stato del 2 marzo del 1962, che portò al rovesciamento della Repubblica democratica in favore della creazione del regime militare, il cui capo fu il generale Ne Win, fu causato principalmente da due fattori: la percezione da parte della popolazione che i politici usassero la struttura democratica per ottenere un sempre maggiore guadagno

<sup>15</sup>*Ivi*, p. 65.

<sup>16</sup>*Ivi*, p. 51.

personale a discapito del bene comune, e la preoccupazione dell'esercito che la recente iniziativa politica di U Nu indirizzata alle minoranze Arakanese, Shan e Karenni potesse minare l'unitarietà dello Stato<sup>17</sup>. Il potere venne acquisito dal Consiglio Rivoluzionario che nel giro di un mese pubblicò il proprio manifesto politico chiamato "La via birmana al socialismo". Questa nuova visione venne applicata a tutti gli aspetti della vita dei cittadini. *In primis*, la religione buddista non venne più vista come semplice guida morale della vita pubblica ma, essendo assunta a principio unificante, sarebbe diventata uno dei criteri fondamentali per l'acquisizione della cittadinanza. Questo processo venne chiamato Birmanizzazione<sup>18</sup>.

### **1.6 L'economia dal periodo coloniale alla "Via birmana al socialismo".**

Dal punto di vista economico, fino allo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, il Myanmar era uno Stato ricco e ben sviluppato grazie a un settore agricolo all'avanguardia, alle grandi risorse minerarie e a una popolazione scolarizzata. La produzione del riso era la più grande fonte di ricchezza della colonia che, all'alba dello scoppio della guerra in Asia, esportava nel mondo i due quinti del totale. Infatti, si può notare come il volume di prodotto commerciato con l'estero fosse quasi quadruplicato passando dai 0.81 milioni di tonnellate negli anni Settanta del XVIII secolo, alle 3.14 milioni negli anni Trenta del XIX secolo<sup>19</sup>. Un'altra fonte economica fu il commercio di cherosene che raggiunse il suo apice nel primo decennio del Novecento con una quantità esportata di sette milioni di barili. Questo boom economico fu possibile grazie a tre fattori concomitanti: *in primis* la massiva migrazione interna al Paese di migliaia di birmani che si spostarono sul delta del fiume Irrawaddy per lavorare nelle risaie, in secondo luogo l'utilizzo di emigrati indiani fatti venire apposta per aumentare la manodopera a basso costo e in terzo luogo gli ingenti capitali esteri investiti nell'economia birmana.

Uno dei risvolti negativi dell'economia post-coloniale fu il fatto che gli inglesi coinvolsero la popolazione locale solo nella produzione di riso evitando di investire nell'istruzione dei giovani indigeni che avrebbero dato origine ad una classe imprenditoriale capace di gestire l'economia dello Stato. Comunque, il massiccio utilizzo

<sup>17</sup>BROWN, I., "Tracing Burma's Economic Failure to Its Colonial Inheritance", *The Business History Review*, Vol. 85, No. 4, 2011, pp. 725-747, *in specie* p. 735.

<sup>18</sup>*Ibidem*.

<sup>19</sup>*Ivi*. p. 726-727.

di lavoratori indiani che erano più collaborativi ed economici si fece sentire anche nel settore agricolo dove i lavoratori specializzati indiani erano l'86% e gli operai semplici indiani il 94%<sup>20</sup>. Questa discriminazione interessò l'amministrazione pubblica e il settore dei servizi: i lavoratori indiani, soprattutto della regione del Bangladesh, essendo già a conoscenza dello schema amministrativo inglese ed essendo già qualificati e capaci, furono preferiti ai lavoratori indigeni che avrebbero dovuto essere formati. Negli anni Settanta i Rohingya vennero identificati come uno dei gruppi immigrati dall'India, più precisamente dal Bangladesh che avevano avuto un trattamento privilegiato soprattutto in ambito lavorativo rispetto agli abitanti nativi dello Stato. Questa narrazione non solo aumentò l'odio della popolazione verso la minoranza ma fu uno dei motivi che impedì ai Rohingya di essere riconosciuti come minoranza dal Consiglio di Stato. Nel prossimo capitolo si dimostrerà come questa lettura della storia sia distorta e sbagliata.

Il governo insediatosi dopo l'indipendenza aveva come obiettivi quello di rilanciare l'economia distrutta dalla guerra e di far ritornare il prodotto interno lordo pro capite almeno ai livelli degli anni Trenta. Il piano consisteva nella nazionalizzazione di alcuni settori strategici che prima erano di dominio delle potenze straniere. Comunque, per tutta la durata degli anni Cinquanta il commercio e la coltivazione di riso rimase in mano per la maggior parte ai privati che videro solo aumentare le restrizioni statali. Agli inizi degli anni Sessanta si percepì come il piano economico del governo fosse risultato fallimentare: non solo il PIL dello Stato non era aumentato ma non raggiunse neanche i livelli prebellici. Due furono le maggiori cause della *débâcle* birmana sul piano economico: le continue guerre interne che spostavano risorse e investimenti dall'economia reale all'esercito e la mancanza di una classe dirigente pronta ed esperta in grado di gestire la pubblica amministrazione del Paese.

Il nuovo regime militare pubblicò a un mese dalla sua instaurazione il manifesto delle proprie intenzioni politiche intitolato "La via birmana al socialismo". Questo includeva il futuro progetto del regime in ambito sociale, economico e politico. Il punto fondamentale era la ricerca dell'autonomia economica attraverso la chiusura di tutti i rapporti con il mondo esterno, anche in termini di investimenti, un forte controllo centralizzato e la nazionalizzazione di tutte le attività. Il fine ultimo era l'instaurazione di

<sup>20</sup>Ivi, p. 730.

un regime socialista autarchico<sup>21</sup>. Nel febbraio del 1963 tutte le banche commerciali, anche le 14 straniere, vennero nazionalizzate e trasformate nelle banche del popolo. Le maggiori aziende straniere furono costrette ad abbandonare il Paese e quelle locali vennero nazionalizzate. L'economia diventò fortemente centralizzata: lo Stato iniziò a fissare il prezzo delle merci e a imporre regole sempre più stringenti.

Ma già nel primo decennio del nuovo sistema economico si poté notare gli effetti negativi sull'economia: tra gli anni Settanta e il 1981 l'esportazione passò dal 20% del PIL al 9%<sup>22</sup>. Lo Stato cercò di impedire qualsiasi tipo di investimento estero ma negli anni Settanta si vide costretto a chiedere prestiti a tassi d'interesse agevolati a vari Paesi, tra cui il Giappone. La chiusura dell'esportazione di materie prime implicò la diminuzione della produzione di riso del 60% fra il 1962 e il 1967 che era la fonte di ricchezza principale del Paese<sup>23</sup>.

In conclusione, il progetto della nuova giunta militare si rivelò un disastro su più livelli. Il governo non si addossò la colpa del fallimento delle scelte politiche in campo economico, ma trovò un capro espiatorio su cui riversare la rabbia della popolazione stremata dalle precarie condizioni di vita. Questa scelta ricadde sulla minoranza etnica dei Rohingya. Una delle poche minoranze che aveva avuto pochi contrasti con le autorità governative durante i primi anni dopo l'indipendenza essendo di indole pacifica, ma che era stata esclusa dalla lista delle minoranze native del Paese e quindi i suoi membri non avevano ottenuto la cittadinanza. Questi due fattori, il fatto che non aveva un background come etnia rivoltosa e quindi in grado di rispondere all'esercito birmano e che i Rohingya non fossero cittadini dello Stato, creò l'occasione per iniziare una campagna discriminatoria del governo contro di essi<sup>24</sup>.

### **1.7 Inizio campagna discriminatoria e nuova costituzione del 1974.**

Innanzitutto, il motivo per cui Ne Win non espulse i Rohingya fu la necessità di controllare i confini ad ovest del Paese, che avevano visto manifestarsi diversi gruppi di

<sup>21</sup>*Ivi*, p. 735.

<sup>22</sup>*Ivi*, p. 736.

<sup>23</sup>*Ibidem*.

<sup>24</sup>IBRAHIM, A., op. cit., p. 69.

insorti fra cui i Mujahid<sup>25</sup>, e di evitare uno scontro con il vicino Bangladesh, che sarebbe potuto avvenire se il nuovo regime avesse espulso dal Paese una minoranza musulmana. Per cui la strategia fu di minare la loro posizione e la loro reputazione all'interno del Paese. Vennero bollati come clandestini del Bangladesh fatti venire in Birmania dai colonizzatori inglesi nel 1824-1825 <sup>26</sup>.

Uno dei primi atti discriminatori fu l'Emergency Immigration Act promulgato nel 1974, che ufficializzò la loro esclusione dalla società birmana in quanto questa legge imponeva a tutti i cittadini una nuova carta d'identità chiamata "Carta di Registrazione Nazionale" basata sulla etnicità. I Rohingya, non potendo più utilizzare le vecchie carte d'identità o i vecchi passaporti che avevano perso valore, ricevettero la "Carta di Registrazione Stranieri".

Questo provvedimento cozzava, però, con la nuova costituzione promulgata nel gennaio del 1974 che esprimeva non solo la libertà religiosa, ma descriveva come illegale qualsiasi tipo di strumentalizzazione della religione<sup>27</sup>. In questo modo il buddismo, secondo l'art. 156 della Costituzione, non era più religione di stato. Il preambolo e l'articolo 2 ponevano l'accento sul carattere multietnico: come nome del Paese si scelse Pye Htaungsu Hsohyelit Thammata Myanma Naingngantaw, che indicava l'unione di diverse culture in un solo Stato, la Repubblica socialista del Myanmar. La scelta di chiamare lo Stato Myanmar e non Burma sottolineava la volontà di includere tutti i cittadini nel nuovo Stato, buddisti o no.

Nella nuova Carta si istituì uno stato monopartitico e monocamerale con l'unica camera chiamata Pyethu Hluttaw, Si decise, infatti, di dare un minimo di dieci seggi alle minoranze troppo piccole per riuscire ad eleggere un loro rappresentate. Inoltre, l'articolo

<sup>25</sup>Gruppo di insorti di matrice musulmana che si arese solo nel 1961 ma che non smise mai di preoccupare le autorità per una possibile rinascita.

Fonte: LEE, R., "Myanmar's Citizenship Law as State Crime: A Case for the International Criminal Court", *State Criminal Journal*, Vol.8, No 2, 2019, pp. 241-279 *in specie* p. 250.

<sup>26</sup>LEE, R., "Myanmar's Citizenship Law as State Crime: A Case for the International Criminal Court", *State Criminal Journal*, Vol.8, No 2, 2019, pp. 241-279, *in specie* p. 252.

<sup>27</sup>Article 156: (a) Every citizen shall have the right to freedom of thought, and of conscience, and to freely profess any religion. (b) Notwithstanding the rights and freedoms granted under Clause (a), the State may enact laws in the interests either of the working people or of law and order. (c) Religion and religious organisations shall not be used for political purposes. Laws shall be enacted to this effect.

Fonte: THE CONSTITUTION OF THE UNION OF BURMA, 1974.

17 evidenziava il diritto della popolazione di una specifica area a essere maggiormente coinvolta nella sua gestione. Per questo vennero creati i Consigli del Popolo i cui partecipanti venivano direttamente eletti e a cui veniva garantita una serie di competenze da esercitare, sempre tenendo conto dei principi generali emanati dal governo centrale<sup>28</sup>. I Rohingya vennero esclusi da tutti i diritti inseriti nella nuova costituzione in quanto non apparivano nella lista delle minoranze native del Myanmar del 1948, quindi vennero prontamente identificati come immigrati e non poterono accedere alla cittadinanza piena che venne riconosciuta alle *national races*. Una piccolissima minoranza riuscì ad ottenere qualche tipo di riconoscimento tramite la richiesta per la cittadinanza associativa o attraverso il processo di naturalizzazione. Con l'operazione *Dragon King* del 1978 l'esercito iniziò una spedizione nello Stato del Rakhine contro gli immigrati illegali. Si risolse in una serie di violenze contro la minoranza dei Rohingya che costrinse 200.000 persone a cercare rifugio in Bangladesh <sup>29</sup>.

Il colpo di grazia avvenne con la promulgazione della legge sulla cittadinanza del 1982 che creò tre categorie di cittadini: i cittadini pieni, i cittadini naturalizzati e i cittadini associati. E tutti quelli che non rientravano in queste tre categorie vennero identificati come stranieri. Il riconoscimento come gruppo etnico nativo dello stato e quindi l'ottenimento della piena cittadinanza venne legato alla residenza del gruppo etnico in Birmania prima del 1824. I Rohingya non facendo parte delle minoranze riconosciute nella Costituzione del 1948 non ottennero la cittadinanza piena ma alcuni di essi riuscirono ad ottenere la cittadinanza dimostrando di vivere stabilmente nel territorio birmano prima del 1948. Ma dopo la promulgazione del 1982 tutti gli abitanti furono costretti a ripresentare la domanda ed ai Rohingya venne negata la cittadinanza e consegnata la *Foreigners Registration Card*.

### **1.8 Le proteste del 1988 e le elezioni del 1990.**

“La via birmana al socialismo” si rivelò un disastro dal punto di vista economico: tutta la popolazione tranne l'élite viveva in condizioni precarie senza una vera prospettiva del futuro. Nel 1988 il popolo, però, si rivoltò dopo che Ne Win decise di stampare solo le banconote da 45 e 90 kyat rendendo carta straccia tutti gli altri tagli. Egli credeva che gli

<sup>28</sup>TAYLOR, R. H., “Burma's National Unity Problem and the 1974 Constitution”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 1, No. 3, Dicembre 1979, p. 232-248, *in specie* p. 241-242.

<sup>29</sup>HUMAN RIGHTS WATCH, “Burma: The Rohingya Muslims: Ending a Cycle of Exodus?”, 1 settembre 1996, C809.

altri numeri portassero sfortuna alla nazione. In questo modo, i piccoli e medi lavoratori videro azzerarsi il valore dei loro risparmi nel giro di pochissimo tempo. Una caratteristica interessante delle proteste fu l'alleanza fra gli studenti e i monaci buddisti, questi ultimi erano stati la classe più avvantaggiata dal nuovo regime che aveva finanziato la restaurazione e il mantenimento dei templi e favorito l'educazione buddista nelle scuole<sup>30</sup>. Pur cercando di reprimere le proteste nel sangue, il binomio monaci-attivisti pro-democrazia portò i suoi frutti e nel 1988 il generale Ne Win fu deposto e al suo posto venne scelto il generale Saw Maung. Egli promise un'apertura democratica attraverso una serie di *steps* che avrebbero dovuto portare il regime militare a essere sostituito da un'amministrazione civile. Si decise quindi di concedere delle elezioni democratiche nel 1990: la classe dirigente militare si unì nel Partito di Unità Nazionale (National Unity Party, NUP) che riuscì solo a conquistare il 2,1 % dei seggi <sup>31</sup>.

In questo contesto riemersero diversi movimenti fra cui il più importante fu la Lega Nazionale per la Democrazia (National League for Democracy, NLD). Aveva una struttura piramidale con una élite al vertice che riusciva a essere supportata dai gruppi di massa. La caratteristica di partito di massa aiutò molto l'NLD a emergere nelle proteste del 1988. Il partito presentava tre caratteristiche: il forte collegamento con l'esercito specialmente con la parte che perseguiva una visione secolare dello Stato; il supporto sia dei monaci buddisti che degli studenti che avevano trovato nel partito un alleato nella lotta per la democrazia; e il mancato sostegno da parte delle minoranze etniche.

Oltre ai grandi partiti, nelle varie regioni dello Stato si crearono movimenti autoctoni: nel Rakhine si sviluppò la Lega Arakan per la Democrazia (Arakan League for Democracy, ALD) che però rappresentava solo la componente dei Rakhine buddisti e si caratterizzava per una forte discriminazione nei confronti dei Rohingya. Infatti, a quest'ultimi fu permesso di votare solo se in possesso della carta d'identità ottenuta o attraverso il processo di naturalizzazione o tramite la cittadinanza associativa prevista con la legge sulla cittadinanza del 1982 e, nonostante tutti questi ostacoli, essi riuscirono ad eleggere alcuni dei loro rappresentanti. Le elezioni del 1990 segnarono una bruciante

<sup>30</sup>IBRAHIM, A., op. cit. p. 59.

<sup>31</sup>Ivi, p. 57.

sconfitta per il vecchio regime e una schiacciante vittoria per NLD che vinse 80,8 % dei seggi.<sup>32</sup>

Partito	Seggi vinti (totale 485)	% di seggi vinti
Lega Nazionale per la Democrazia (NLD)	392	80,8
Lega per la Democrazia delle Nazionalità dello Shan (SNLD)	23	4,7
Lega Arakan per la Democrazia (ALD)	11	2,3
Partito di Unità Nazionale (NUP)	10	2,1
Altri partiti (23) e indipendenti	49	10,1

*Tabella 1: Risultati elettorali<sup>33</sup>*

Tuttavia, la giunta militare il 27 luglio 1990 annullò le elezioni e specificò che sarebbero rimasti al potere fino alla creazione di una nuova costituzione. Nel 1992 si vide un insorgere delle violenze e un aumento delle restrizioni nei confronti dei Rohingya e l'annullamento dei loro voti nell'elezione del 1990. Molti di essi furono costretti a trovare rifugio in Bangladesh.

### **1.9 Il nuovo regime democratico.**

I movimenti pro-democrazia riuscirono a farsi sentire grazie al crescente successo che la leader del NLD Aung San Suu Kyi stava riscuotendo nel mondo occidentale. Con l'utilizzo più massiccio dei mezzi di comunicazione, come la televisione, le proteste del 2007 furono viste in tutto il mondo creando una maggiore consapevolezza della situazione in Birmania. La manifestazione del 2007 vide una forte partecipazione dei monaci buddisti cementando ancora di più l'alleanza con il partito di Aung San Suu Kyi. In quegli anni i monaci si erano occupati di dare sostegno e nutrizione alle fasce più impoverite della società e avevano acquistato grande influenza e sostegno da parte della popolazione. La

<sup>32</sup>*Ibidem.*

<sup>33</sup>*Ibidem.*

protesta venne sedata. Ma il malcontento eruppe ancora più forte nel 2008 a causa dell'impatto devastante del ciclone Nargis. Normalmente i cicloni viaggiano da nord, passando per la baia del Bengala e perdono potenza prima di toccare la costa della regione dell'Arakan. In questo caso, invece, il ciclone attaccò direttamente il delta del fiume Irrawaddy e non perse potenza per due giorni. Distrusse il 95% delle case e il 65% del raccolto di riso in quella regione. All'incirca 138.000 persone persero la vita<sup>34</sup>.

In questa circostanza, il regime militare mostrò la sua incapacità a livello organizzativo nell'affrontare l'emergenza e dare supporto alla popolazione anche a causa del fatto che accettò gli aiuti dall'estero solo una settimana dopo il disastro. La goccia che fece traboccare il vaso fu il non annullamento del referendum per l'approvazione della nuova costituzione che si tenne una settimana dopo il ciclone anche nei 47 municipi più colpiti. Per di più fu impedito a 500.000 monaci di votare e venne organizzata una massiccia campagna a favore del sì, non rispettando il diritto di libertà di stampa<sup>35</sup>.

La nuova costituzione del 2008 che doveva essere un'importante passo verso la democratizzazione del Paese, dichiarava che l'obiettivo finale era «flourishing of a genuine, disciplined multi-party democratic system» ma lasciava aperti molti dubbi soprattutto per quanto riguardava il ruolo dell'esercito. Si decise per una forma di Stato bicamerale composta da una camera alta e una bassa, in ognuna di esse il comandante militare in capo eleggeva il 25 % dei seggi e sceglieva il 25% dei membri della camera legislativa a livello statale, regionale ed amministrativo. In questo modo l'esercito deteneva il potere di veto sull'iter legislativo<sup>36</sup>. Per di più, l'articolo 445 del capitolo 14 assicurava l'amnistia per la condotta ai membri dello *State Peace and Development Council*, cioè l'organo al comando del Paese, e ai predecessori:

«All policy guidelines, laws, rules, regulations, notifications and declarations of the State Law and Order Restoration Council and the State Peace and Development Council or actions, rights and responsibilities of the State Law and Order Restoration Council and the State Peace and Development Council shall devolve on the Republic of the Union of Myanmar. No proceeding shall

<sup>34</sup>Ivi, p. 71-72.

<sup>35</sup>INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE, *Impunity Prolonged: Burma and its 2008 Constitution*, New York, 2009, in specie p. 32.

<sup>36</sup>Ivi. p. 34.

be instituted against the said Councils or any member thereof or any member of the Government, in respect to any act done in the execution of their respective duties»<sup>37</sup>.

I membri del consiglio, essendo esenti dalla possibilità di essere incriminati per qualsiasi atto compiuto nello svogliamento dei propri doveri, non potevano essere processati e dichiarati colpevoli per le decisioni prese.

Soprattutto a causa della forte pressione sociale e delle proteste dopo il ciclone Nargis, nel 2010 vennero indette le elezioni nazionali per le due camere. Il partito NLD decise di non partecipare all'elezione dopo l'arresto della sua leader, Aung San Suu Kyi, e di promuovere la democrazia attraverso un movimento di massa che coinvolgesse il maggior numero di persone. Tuttavia, il partito, non avendo l'appoggio della popolazione contadina e operaia, non riuscì a boicottare le elezioni del 2010. L'USDP (United Solidarity and Development Party), il partito rappresentante dell'esercito, vinse l'80% dei seggi grazie anche alla propria rete di rapporti clientelari. I membri della minoranza Rohingya in possesso della White Card poterono votare riuscendo ad eleggere tre delegati

Nel 1989 la *White Card* venne data in sostituzione a coloro che erano in possesso della *Foreigners Registration Card* cioè il documento di riconoscimento per gli abitanti stranieri. La *White Card* non dava nessun riconoscimento e coloro che la detenevano venivano classificati come immigrati<sup>38</sup>. La giunta si dimise nel 2011 e vennero convocate nuove elezioni nel 2012. In questa tornata elettorale il partito NLD decise di partecipare e vinse quarantatré circoscrizioni su quarantacinque<sup>39</sup>.

La situazione dei Rohingya non migliorò col cambio di regime: nel 2012 scoppiò una nuova ondata di massacri verso i Rohingya che continua fino ai giorni nostri e che si analizzerà nel dettaglio nell'ultimo capitolo. Nel 2014 venne indetto il censimento nazionale della popolazione abitante nello Stato del Myanmar. Tale censimento escludeva la possibilità di registrarsi come etnia Rohingya. Ai membri appartenenti a questa minoranza etnica vennero offerte due possibilità: o scegliere di non essere registrati o di

<sup>37</sup>CONSTITUTE PROJECT, Myanmar's Constitution of 2008, 2014, p. 1- 82, *in specie* p. 81.

<sup>38</sup>IRIN, Identity and belonging in a card: How tattered Rohingya IDs trace a trail toward statelessness, 1 March 2018.

<sup>39</sup>IBRAHIM, A., op. cit. p. 74.

essere registrati come provenienti dal Bangladesh. Il governo stava spingendo la minoranza musulmana Rohingya, stanziata nello Stato occidentale di Rakhine, ad autodefinirsi straniera in modo da poterla escludere definitivamente dalla società civile<sup>40</sup>. Nel 2015 il governo decise che entro marzo tutte le *White Card* sarebbero state confiscate. In questo modo lo Stato tolse l'ultimo riconoscimento che era rimasto a una parte dei Rohingya che senza quel documento non poterono più votare, lavorare e spostarsi liberamente neanche da un villaggio all'altro<sup>41</sup>.

A causa di uno stallo parlamentare che durava dal 2014, nel 2015 vennero indette nuove elezioni alle quali parteciparono partiti politici nelle cui liste elettorali i Rohingya vennero esclusi. Gli oppositori a questa esclusione vennero mandati a lavorare in strutture appositamente costruite. Inoltre, la commissione elettorale rimosse dalle liste qualsiasi candidato musulmano, non solo quelli appartenenti alla minoranza Rohingya. La vittoria del NLD nel 2015 pose un problema al partito: riacquistare la fiducia dei birmani Buddisti. La strategia fu quella di cavalcare il sentimento anti-musulmano che stava crescendo nel Paese e che portò a conseguenze devastanti per tutte le minoranze musulmane, specialmente per i Rohingya<sup>42</sup>.

<sup>40</sup>*Ivi*, p.130.

<sup>41</sup>*Ivi*. p. 132.

<sup>42</sup>*Ivi*. p. 133.

## 2. La legge sulla cittadinanza del 1982 e il diritto internazionale.

### 2.1 La cittadinanza nel diritto internazionale.

La cittadinanza è la «condizione di appartenenza di un individuo a uno Stato, con i diritti e i doveri che tale relazione comporta»<sup>43</sup>. La cittadinanza è una prerogativa sovrana dello Stato, come viene dichiarato dalla Convenzione internazionale dell’Aja concernente certe questioni relative ai conflitti di leggi sulla cittadinanza del 1930 secondo cui «spetta a ciascuno Stato determinare, con la propria legislazione, quali siano i suoi cittadini»<sup>44</sup>. Quindi, lo Stato ha il potere di decidere i modi di acquisto, perdita e riacquisto della propria cittadinanza<sup>45</sup>.

In linea generale, ci sono tre modalità di ottenimento della cittadinanza: lo *ius soli* che consiste nell’attribuire la cittadinanza alle persone che sono nate sul territorio dello Stato senza considerare la condizione di cittadino dei genitori; lo *ius sanguinis* che implica l’acquisizione della cittadinanza per il fatto di essere nati da un genitore o un ascendente in possesso del documento di riconoscimento; e il processo di naturalizzazione cioè l’ottenimento della cittadinanza in seguito al conseguimento di determinati requisiti imposti dalle autorità competenti.

Il diritto internazionale si è evoluto negli ultimi anni e, anche se gli Stati rimangono i soggetti per eccellenza del diritto internazionale, dopo la Seconda Guerra mondiale, si è sviluppato il movimento internazionale per la protezione degli individui con l’entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite nel 1945. Quindi, gli individui sono diventati detentori di diritti sul piano internazionale i quali, però, devono essere garantiti dallo Stato che continua ad essere l’intermediario fra l’individuo e il diritto internazionale. Inoltre, per quel che riguarda le norme processuali, cioè la possibilità di fare ricorso, l’individuo gode di un meccanismo di ricorso, per esempio può adire alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, però è sottoposto all’obbligo di esaurire tutti i possibili ricorsi interni. Quindi, bisogna parlare di soggettività limitata dei singoli individui e sempre mediata dal ruolo

<sup>43</sup>TRECCANI, s.v., “Cittadinanza”.

<sup>44</sup>RONZITTI, N., *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, G. Giappichelli editore, 2016, cap. 12, *in specie* p. 315-353.

<sup>45</sup>MARCHISIO, S., *Corso di diritto internazionale*, Torino, G. Giappichelli editore, 2013, *in specie* p. 245-246.

dello Stato che si pone come diaframma fra la persona e il diritto internazionale. Lo Stato, però, ha l'obbligo di estendere i diritti umani a tutti gli individui sotto la sua protezione e non solo ai cittadini.

L'individuo è l'oggetto di alcuni diritti conferitegli dal diritto internazionale, in particolare, oltre alle norme di diritto pattizio che variano da Stato a Stato, di alcune norme inderogabili appartenenti allo *ius cogens* e al diritto consuetudinario. Molte norme del diritto internazionale generale concernenti i diritti umani fanno parte della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Universal Declaration of Human Rights, UDHR) del 1948 e del Patto sui diritti civili e politici del 1966 (International Covenant of Civil and Political Rights, ICCPR). La cittadinanza, pur continuando ad essere una competenza interna dello Stato, deve essere compatibile «con le convenzioni internazionali, con la consuetudine internazionale e con i principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza»<sup>4647</sup>.

L'UDHR dichiara all'art.2 che

«Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene»<sup>48</sup>.

Nello specifico l'art.15, par.2 dichiara: «nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza». La Dichiarazione sui diritti delle persone in situazione di minoranza nazionale, etnica, religiosa o linguistica (1992), la quale all'art.4 comma 1 specifica che «gli Stati adotteranno

<sup>46</sup>RONZITTI, R., op. cit., p. 315-353.

<sup>47</sup>Art. 1,2 comma della Convenzione internazionale dell'Aja concernente certe questioni relative ai conflitti di leggi sulla cittadinanza del 1930.

<sup>48</sup>CORAZZA, T., «La tutela delle minoranze: il caso dei Rohingya», *Opinio juris*, 2 Aprile 2019.

misure, ove necessario, per assicurare che le persone appartenenti a minoranza possano esercitare pienamente ed effettivamente tutti i loro diritti umani e libertà. La maggior parte delle norme relative ai crimini internazionali sono considerate diritto consuetudinario<sup>49</sup>. Inoltre, secondo Ronzitti « la protezione essenziale della persona umana è oggetto di una norma di diritto generale e un comportamento dello Stato che violasse i diritti elementari dell'uomo costituirebbe un illecito internazionale». Inoltre, lo Stato ha dei vincoli da rispettare che derivano dal principio di non discriminazione, il diritto all'uguaglianza davanti alla legge e ad un equo processo senza discriminazioni basate su razza, colore, religione, cittadinanza, nazionalità <sup>50</sup>.

In conclusione, uno Stato ha l'obbligo di rispettare determinate norme di diritto internazionale, specialmente quelle a riguardo della protezione dell'individuo, quali sopra elencate anche in relazione ad una materia che rientra nelle prerogative interne come la cittadinanza.

## **2.2 Il caso del Myanmar.**

Lo Stato della Birmania avrebbe l'obbligo di applicare al proprio interno, oltre alle norme del *ius cogens* e del diritto consuetudinario, anche quanto previsto dall'UDHR, dalla Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici<sup>51</sup>, e dai trattati firmati e ratificati. Nello specifico i trattati sono: la Convenzione sul genocidio del 1948; la Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia del 1989; la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna del 1979; il Protocollo Opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia rappresentante minori del 2000 e il Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini del 2000<sup>52</sup>.

Come indicato prima, uno Stato ha l'obbligo di attribuire la massima protezione alla popolazione indipendentemente dal proprio status: cittadino, straniero o apolide. Esistono,

<sup>49</sup>Per esempio, il divieto di genocidio come confermato dalla Corte Internazionale di Giustizia (CIG) nella controversia Repubblica democratica del Congo c. Ruanda del 2006 e in quella Bosnia-Herzegovina c. Serbia-Montenegro del 2007. Fonte: RONZITTI, N., *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, G. Giappichelli editore, 2016, cap. 12, *in specie* p. 315-353.

<sup>50</sup>INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *Citizenship and Human Rights in Myanmar: Why Law Reform is Urgent and Possible. A Legal Briefing*, Ginevra, 2019, *in specie* p. 2.

<sup>51</sup>*Ivi*, p. 5.

<sup>52</sup>CORAZZA, T.

tuttavia, una serie di diritti che sono applicabili solo ai cittadini di uno Stato come specifica ad esempio l'art.21 dell'UDHR che regola l'accesso ai pubblici uffici, al diritto di voto e alla partecipazione alla vita pubblica. Tuttavia, alcuni diritti emanati nel Capitolo 8 "Fundamental Rights and Duties of Citizens" della nuova costituzione dello Stato del Myanmar, emanata del 2008, sono accompagnati dalla stessa clausola presente nella legge sulla cittadinanza del 1982 che impedisce l'esercizio di alcuni diritti anche ai cittadini naturalizzati o aventi la cittadinanza associativa. L'inserimento di questa condizione cozza con la sezione 347 che dichiara che «The Union shall guarantee any person to enjoy equal rights before the law and shall equally provide legal protection».53Questo complesso normativo, unito alle Procedure sulla cittadinanza del 1983 formate da: la notifica 13/83 riguardante la cittadinanza piena; la notifica 14/83 sulla cittadinanza associativa e la notifica 15/83 inerente alla cittadinanza naturalizzata, ha portato alla conseguenza che il 25% della popolazione è senza nessun tipo di documento d'identità diventando di fatto apolide. La situazione è stata fotografata dal censimento della popolazione effettuato nel 201454.

La legge regolatrice della cittadinanza del 1982 poggia sulla Costituzione del 1948 ed indica come cittadino tutti coloro che fanno parte delle razze indigene riconosciute dallo Stato del Myanmar o che abbiano un discendente di II generazione appartenente a una delle sopraccitate etnie55. Inoltre, può diventare cittadino birmano anche:

«Every person who was born in any of the territories which at the time of his birth was included within His Britannic Majesty's dominions and who has resided in any of the territories included within the Union for a period of not less than eight years in the ten years immediately preceding the 1st January 1942 and who intends to reside permanently therein and who signifies his election of citizenship of the Union in the manner within the time prescribed by law».

53INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, op. cit., p. 2.

54Ibidem.

55Ivi, p. 8.

La suddetta legge sulla cittadinanza del 1982 indica tre modalità di acquisizione: la prima è la cittadinanza così detta piena che è concessa alle persone appartenenti alle otto *national races*, che sono i Kachin, i Kayah, i Karen, i Chin, i Burman, i Mon, i Rakhine e gli Shan e a coloro che riescano a dimostrare di essere discendenti di avi residenti nel territorio birmano prima del 1823. Tuttavia, se risulta che un parente di secondo grado abbia avuto la cittadinanza di un altro stato il richiedente può fare ricorso solo per la cittadinanza associativa, che si analizzerà successivamente, così come i cittadini che hanno ottenuto la cittadinanza sotto la Costituzione del 1948 ma non soddisfano i requisiti della nuova legge<sup>56</sup>. Inoltre, la cittadinanza piena viene data ai nati che soddisfano i parametri presenti nell' art. 7<sup>57</sup> della legge stessa. La seconda modalità è la cittadinanza associativa che può essere attribuita a coloro che, non facendo parte delle 135 etnie riconosciute nella costituzione del 1948, hanno ottenuto la cittadinanza attraverso l'*Union Citizenship Act* del 1948 oppure la richiesta è rimasta pendente. Questo procedimento venne fatto scadere un anno dopo la promulgazione della legge sulla cittadinanza del 1982<sup>58</sup>. La terza modalità è la cittadinanza naturalizzata che può essere richiesta dalle persone che abbiano i seguenti requisiti: risiedano o abbiano antenati che hanno vissuto stabilmente nel territorio birmano prima del 4 gennaio 1948 ma che non abbiano mai fatto richiesta per la cittadinanza; siano maggiorenni; parlino fluentemente una delle lingue ufficiali, «be of good character» e «be of sound mind»<sup>59</sup>. Questi due elementi lasciano grande potere discrezionale al Consiglio di Stato che può scegliere arbitrariamente se un richiedente soddisfi o no tutti i requisiti richiesti<sup>60</sup>.

<sup>56</sup>HUMAN RIGHTS WATCH, *Burma: The Rohingya Muslims: Ending a Cycle of Exodus?* 1 settembre 1996.

<sup>57</sup>The following persons born in or outside the State are also citizens:

- (a) persons born of parents, both of whom are citizens;
- (b) persons born of parents, one of whom is a citizen and the other an associate citizen;
- (c) persons born of parents, one of whom and the other a naturalized citizen;
- (d) persons born of parents one of whom is (i) a citizen; or (ii) an associate citizen; or (iii) a naturalized citizen; and the other is born of parents, both of whom are associate citizens;
- (e) persons born of parents, one of whom is (i) a citizen; or (ii) an associate citizen; or (iii) a naturalized citizen; and the other is born of parents, both of whom are naturalized citizens;
- (f) persons born of parents one of whom is (i) a citizen; or (ii) an associate citizen; or (iii) a naturalized citizen; and the other is born of parents, one of whom is an associate citizen and the other a naturalized citizen.

<sup>58</sup>*Ibidem*.

<sup>59</sup>Art. 44 della legge sulla cittadinanza birmana del 1982. Fonte: BURMA CITIZENSHIP LAW, 1982.

<sup>60</sup>HUMAN RIGHTS WATCH.

La condizione di cittadino comporta dei doveri che per i cittadini con “cittadinanza piena” vengono riassunti nell’art.12 della legge del 1982:

« A citizen shall:

- (a) respect and abide by the laws of the State;
- (b) discharge the duties prescribed by the laws of the State;
- (c) be entitled to enjoy the rights prescribed by the laws of the State».

L’articolo viene ripetuto sia per quanto riguarda la cittadinanza associativa sia per quanto riguarda la naturalizzazione con un’unica modifica: al punto C è stata aggiunta la frase «with the exception of the rights stipulated from time to time by the President or Union Government»<sup>61</sup>. Questa clausola porta come conseguenza la divisione della popolazione in cittadini di serie A, che godono di una forte protezione data dallo Stato e in cittadini di serie B a cui il Consiglio di Stato può negare l’utilizzo di alcuni diritti.

Inoltre, per coloro che hanno la cittadinanza associativa o naturalizzata vi è la possibilità della revoca del documento nell’interesse del Paese, ossia se si è mostrata disaffezione o slealtà con qualsiasi atto, discorso o altro e non si è in grado di fornire un impegno scritto di fedeltà allo Stato; se si è commesso un reato contro la morale o determinati crimini elencati nella legge. La suddetta legge indica anche delle categorie di persone escluse a priori da qualsiasi tipo di cittadinanza: il figlio naturale di un cittadino e di un non cittadino, il figlio adottivo di cittadini se i genitori naturali alla nascita sono non cittadini, le persone che sono state cittadine o che altrimenti si qualificherebbero per la cittadinanza ma hanno preso la cittadinanza di un altro paese. Tuttavia, questa decisione rimane a discrezione delle autorità amministrative a vari livelli<sup>62</sup>.

Infine, ai residenti stranieri prima del 1989 è stata consegnata la *Foreigners Registration Card*. Nel 1989 tutti i residenti hanno dovuto fare richiesta per la nuova *Citizenship Scrutiny Cards*. La nuova tipologia di documento segue un codice a colori per identificare meglio lo status della persona: rosa per coloro che sono stati riconosciuti cittadini “pieni”, blu per coloro che hanno la cittadinanza associativa, verde per coloro che sono cittadini naturalizzati, bianca (*White Card*) per coloro che sono in possesso della

<sup>61</sup>INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, op. cit., p. 9.

<sup>62</sup>*Ibidem*.

*Foreigners Registration Card*<sup>63</sup>. La nuova divisione dei documenti per colore ha lo scopo di rendere più efficace da parte delle autorità il controllo degli spostamenti delle persone e per verificare che cittadini naturalizzati o associati non usufruiscano di diritti di cui non sono soggetti.<sup>64</sup>

### **2.3 La situazione dei Rohingya.**

La mancanza della cittadinanza piena da parte dei Rohingya, una comunità di musulmani sunniti di oltre 1 milione di individui<sup>65</sup>, che implica la privazione dei diritti civili, politici ed economici è il risultato dell'esclusione dalla lista delle etnie riconosciute dalla Costituzione del 1948 e dalla promulgazione della legge sulla cittadinanza del 1982<sup>66</sup>. Ciò comporta che i Rohingya siano un facile bersaglio di campagne discriminatorie e violente.

I Rohingya comunque potrebbero, secondo la legislazione birmana, richiedere la cittadinanza o come singolo individuo o come minoranza etnica.

Nel primo caso, ossia come singolo individuo, la persona potrebbe fare richiesta per la cittadinanza associativa, per il primo anno dopo la pubblicazione della legge sulla cittadinanza, o per la naturalizzazione, in base ai requisiti in proprio possesso. Per esempio, la cittadinanza associativa potrebbe essere concessa al singolo che avesse fatto richiesta di cittadinanza prima del 1982.

Tuttavia, i due procedimenti hanno un risvolto negativo: oltre ad essere lunghi e costosi, la cittadinanza acquistata può essere revocata dal Consiglio di Stato secondo l'art. 8b della legge sulla cittadinanza del 1982. Infatti, molti Rohingya che aveva ottenuto un riconoscimento della loro cittadinanza birmana sono stati denunciati dalle autorità con l'accusa di falsificazione del documento d'identità. Questa condotta è solo un'altra prova del comportamento discriminatorio che le autorità birmane continuano ad avere nei confronti della minoranza in questione. <sup>67</sup>Per i Rohingya, oltre ad essere difficile reperire un documento di riconoscimento, diventa difficile anche conservarlo essendo esso sistematicamente confiscato dalle autorità. L'UNHCR ha intervistato 165 rifugiati nel

<sup>63</sup>HUMAN RIGHTS WATCH.

<sup>64</sup>*Ibidem*.

<sup>65</sup>CORAZZA, T.

<sup>66</sup>LEE, R., op. cit., p. 248.

<sup>67</sup>HUMAN RIGHTS WATCH.

marzo del 1992 e alla metà di essi erano stati confiscati i propri documenti senza ricevere una spiegazione o un documento provvisorio. L'altro 50 % è riuscito a custodire la carta d'identità e i certificati che dimostravano la loro residenza e le loro proprietà<sup>68</sup>.

Nel 1992 il database creato dal Ministero della manodopera e dell'immigrazione (Immigration and Manpower Department, IMPD) con l'assistenza tecnica del Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (U.N. Fund for Population Activities, UNFPA) mostrava che il 30 % delle richieste per la nuova tipologia di documenti in Arakan da parte dei Rohingya erano rimasti pendenti o negati. Un valore molto alto se comparato con la media nazionale che, al tempo, era del 3%. Questa discrepanza è dovuta anche al fatto che molti Musulmani non hanno mai fatto richiesta per le *Card*.<sup>69</sup> Per di più molti di loro non sono riusciti ad ottenere la White Card e hanno come unico documento di identificazione la family list: una lista dei membri appartenenti a ogni famiglia emessa dalle autorità del villaggio che dimostra la residenza del singolo nel territorio birmano.

Come anticipato, oltre alla richiesta di cittadinanza come singolo individuo, esiste la possibilità da parte di una etnia di fare ricorso al Consiglio di Stato per chiedere di essere riconosciuta come *national races*. Infatti, la lista delle 135 minoranze etniche pubblicata nel 1990 non viene considerata completa e il Consiglio di Stato ha la facoltà di decidere se altre etnie hanno i requisiti per essere riconosciute come *national races*<sup>70</sup>. Questa scelta, come denunciato da molte organizzazioni internazionali, è altamente arbitraria non essendoci né un procedimento chiaro né dei requisiti fissi da soddisfare ma rimane in balia del potere discrezionale del Governo che ha la capacità di revocare la cittadinanza ad un'intera etnia, senza dover dimostrare alcun motivo specifico. All'interno di questo processo decisionale è di fondamentale importanza dimostrare la presenza della minoranza sul territorio birmano prima dello scoppio della prima guerra anglo-birmana nel 1824. La data ha un valore simbolico molto importante: è stata scelta come spartiacque per distinguere gli immigrati, soprattutto indiani e cinesi, venuti in Myanmar durante il periodo coloniale e le minoranze etniche radicate nel territorio birmano.

Uno dei motivi che hanno impedito ai Rohingya il riconoscimento come minoranza etnica è stata la campagna fortemente discriminatoria e non veritiera iniziata dal governo

<sup>68</sup>*Ibidem.*

<sup>69</sup>*Ibidem.*

<sup>70</sup>*Ibidem.*

durante gli anni Sessanta. La campagna verteva sulla descrizione del popolo dei Rohingya come immigrati clandestini giunti dalla regione del Bangladesh durante il periodo coloniale. La versione data dal governo riguardante le origini della razza Rohingya non trova riscontro nei fatti storici che, anche se con alcune lacune, permettono di affermare che i Rohingya si stabilirono nel Rakhine ben prima del 1824. In primis, le migrazioni dei lavoratori durante il periodo coloniale si concentrarono nella regione del delta del fiume Irrawaddy e interessarono soprattutto il settore agricolo e l'amministrazione pubblica, ambiti in cui i Rohingya avevano poco a che fare essendo soprattutto pescatori che abitano nella regione del Rakhine.

Inoltre, nel XIX secolo i giornalisti inglesi si riferivano alla popolazione musulmana della zona come "Rovingaw" o "Rooina". Francis Buchanan nel 1799 dichiarava che la popolazione nativa dell'Arakan poteva essere distinta in due gruppi: uno erano i «Mohammedans who have long settled in Arakan and who call themselves Rooina, or nativees of Arakan», l'altra erano «the Rakhing... who adhere to the tenets of Buddha». Egli notava anche come il gruppo musulmano parlasse una lingua molto pura e poco influenzata dall'idioma del gruppo dei Rakhing che, invece, avendo avuti più contatti con altri popoli, aveva subito più variazioni<sup>71</sup>.

La tesi dell'esistenza dei Rohingya nella regione dell'Arakan prima della conquista inglese è sostenuta anche da due censimenti uno effettuato da Charles Paton nel 1825-1826 e l'altro effettuato da James Baxter nel 1937<sup>72</sup>. Il primo ha censito la popolazione della regione identificando l'etnia dei capi villaggio e concludendo che gli abitanti del territorio erano suddivisi in 60'000 buddisti, 30'000 musulmani e 10'000 appartenenti ad altre etnie. Paton ha frazionato la popolazione sovrapponendo l'etnia alla religione, non distinguendo, in questo modo, i musulmani nelle diverse minoranze. Tuttavia, il suo lavoro ha portato alla luce un'importante differenza nel linguaggio fra l'aristocrazia locale che parlava una lingua simile al dialetto delle zone più a nord della regione e la classe contadina che parlava un dialetto del luogo. Questa distinzione sottolinea come ci fosse una folta comunità musulmana separata anche linguisticamente da quella indiana, stanziata nel territorio molto

<sup>71</sup>IBRAHIM, A., op. cit., p. 40.

<sup>72</sup>Ivi, p. 44.

prima del 1823, la cui classe aristocratica, però, avendo avuto buoni rapporti col vicino regno del Bangladesh, aveva imparato a parlare una variante del loro dialetto<sup>73</sup>.

Il secondo censimento è avvenuto nel 1937 quando la Birmania è diventata un'entità amministrata separata dall'India. Lo scopo della ricerca era quello di capire quanto la migrazione dall'India avesse ridotto le possibilità di lavoro per le comunità locali. Baxter, lo studioso posto a capo della inchiesta, è riuscito a suddividere la popolazione musulmana secondo le diverse etnie. Sono risultate presenti tre diverse minoranze: i Kamas, un gruppo nel Akyab (i Rohingya) e una piccola comunità a Moulmen<sup>74</sup>.

In conclusione, pur non avendo la certezza assoluta ci sono molte evidenze che suggeriscono l'esistenza della minoranza dei Rohingya nella regione del Rakhine ben prima del 1823. Il ricorso da parte dei Rohingya al Consiglio di stato per entrare a far parte della lista delle *national races* avrebbe tutte le carte in regola per ottenere una risposta positiva.

#### **2.4 Il diritto internazionale e la legge sulla cittadinanza del 1982.**

La legge sulla cittadinanza del 1982 viola numerosi principi del diritto consuetudinario come, ad esempio, il diritto alla cittadinanza e il divieto di privazione arbitraria della nazionalità. Inoltre, essa è in contrasto con l'art. 24 (a) dell'ICCPR<sup>75</sup> che afferma «Every child has the right to acquire a nationality»<sup>76</sup>. Lo stesso diritto è ribadito nella Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia, di cui il Myanmar fa parte, all'art. 7:

«The child shall be registered immediately after birth and shall have the right to a name, the right to acquire a nationality [...] States Parties shall ensure implementation of these rights in accordance with their national law and their obligations under the relevant international instruments in this field, in particular where the child would otherwise be stateless.»<sup>77</sup>

<sup>73</sup>Ivi, p. 45.

<sup>74</sup>Ibidem.

<sup>75</sup>Il Myanmar non fa parte dell'ICCPR ma l'art. 24 è assunto a norma consuetudinaria e quindi è diventata obbligatoria anche per uno Stato non firmatario come il Myanmar.

<sup>76</sup>CORAZZA, T.

<sup>77</sup>Ibidem.

Ciò significa che se un neonato non possiede al momento della nascita la cittadinanza di nessun Stato il Myanmar ha l'obbligo di garantire al bambino la propria cittadinanza.

Inoltre, la sezione 8 (b) della legge sulla cittadinanza del 1982 che prevede la possibilità di revoca della cittadinanza a coloro che sono cittadini associati o naturalizzati è in contrasto con l'art. 15 dell'UDHR che afferma: «No one shall be arbitrarily deprived of his nationality»<sup>78</sup>. La legge viola anche l'art. 7 dell'UDHR che specifica: «Tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione.». Infatti, impedendo ai Rohingya di acquisire la cittadinanza viene negata anche la tutela della legge, anche quella internazionale, che viene garantita solo ai cittadini<sup>79</sup>.

In conclusione, questo capitolo è di fondamentale importanza per capire il sistema in cui si sono svolti i fatti che, dal 2012 in poi, hanno portato la comunità internazionale a parlare di genocidio nei confronti dei Rohingya, crimine che si affronterà nel prossimo capitolo. La negazione o la revoca della cittadinanza è un campanello d'allarme che dovrebbe far risvegliare la memoria storica di tutta la comunità internazionale. Infatti, la revoca della cittadinanza fu il primo passo verso l'annullamento di tutti i diritti del piano ebraico, fu primo passo verso l'annientamento e la distruzione totale del popolo ebraico. La cittadinanza è lo scudo che permette agli individui di far valere i propri diritti davanti allo Stato, senza di essa il singolo è indifeso.

<sup>78</sup>*Ibidem.*

<sup>79</sup>*Ibidem.*

### **3. Il caso Rohingya: l'accertamento della commissione del crimine di genocidio da parte del Myanmar.**

#### **3.1 Il crimine di genocidio.**

Il genocidio venne definito e regolato per la prima volta nella Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio adottata a New York il 9 dicembre 1948, dichiarativa del diritto consuetudinario vigente. Il concetto venne teorizzato dallo studioso polacco Raphael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress* pubblicato nel 1944, ma il termine vede la luce nella prefazione pubblicata il 15 novembre 1943<sup>80</sup>.

Il genocidio consiste in:

«ciascuno degli atti seguenti, commessi con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale: a) uccisione di membri del gruppo; b) lesioni gravi all'integrità fisica o mentale di membri del gruppo; c) il fatto di sottoporre deliberatamente il gruppo a condizioni di vita intese a provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale; d) misure miranti a impedire nascite all'interno del gruppo; e) trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo ad un altro»<sup>81</sup>.

Il primo aspetto da sottolineare è come il crimine si concretizzi come una serie di azioni volte all'eliminazione di un gruppo e non, per forza, in un annientamento definitivo ed immediato. Lemkin contraddistingue gli obiettivi primari, abbattimento delle istituzioni, della cultura, dell'economia e della religione, e obiettivi mediati, aggressioni ai diritti fondamentali di un individuo in quanto parte del gruppo. Infatti, il genocidio è pianificato seguendo due fasi: la prima consiste nell'abolizione dell'identità del gruppo oppresso e la seconda nell'imposizione dell'identità del gruppo oppressore. Quindi, non sempre nel genocidio il fine ultimo è lo sterminio di tutti i membri del gruppo vittima<sup>82</sup>. Il secondo

<sup>80</sup>LEOTTA, C., "L'origine del termine genocidio", in Lattanzi, Flavia (a cura di), *Genocidio: conoscere e ricordare per prevenire*, Roma, Tre Press, 2020, in specie p. 14.

<sup>81</sup>Ivi p. 13.

<sup>82</sup>Ivi p.18.

aspetto da evidenziare è la necessità che sia presente negli atti commessi per poter essere definiti genocidio uno degli elementi costitutivi della nozione giuridica del termine: il dolo specifico cioè l'intenzione di annientare il gruppo oppresso . Infatti, ciò che connota il genocidio e lo differenzia dai crimini contro l'umanità è, in primis, la presenza del dolo specifico cioè l'intenzione di distruggere un gruppo e non solamente di colpirlo, e secondo il fatto che il gruppo scelto sia un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, e quindi un gruppo “permanente”<sup>83 84</sup>.

Inoltre, Lemkin in *Genocide as a Crime under International Law* pubblicato nel 1947 specifica che il genocidio può svolgersi attraverso diverse tipologie di atti indirizzati non solo all'uccisione, ma anche all'impedimento di nuove nascite e al deterioramento della salute dei membri del gruppo. Entrambe queste pratiche sono accumulate dal fatto di avere la stessa finalità: la distruzione o il danneggiamento irreparabile del gruppo e della sua possibilità di perpetrarsi nelle prossime generazioni. Infatti, lo studioso François Rigaux ha affermato che

«il crimine di genocidio mira alla distruzione del gruppo mettendo a rischio concretamente non solo la sua sopravvivenza biologica, ma anche la trasmissione del suo patrimonio culturale, genetico, linguistico, religioso. Le generazioni future sono direttamente minacciate dal crimine di genocidio<sup>85</sup>»

<sup>83</sup> Il principale requisito del crimine contro l'umanità – la diffusione e la sistematicità - difficilmente può essere disgiunto dalla volontà di attaccare un gruppo (sia pure, nel caso dei crimini contro l'umanità, non necessariamente uno dei quattro gruppi alla cui distruzione è finalizzato il genocidio). La nozione di genocidio, però, da un lato chiede che vi sia l'intenzione di “distruggere” il gruppo e non meramente di colpirlo e, dall'altro, come si è ricordato, riguarda solo certi gruppi tendenzialmente “permanenti”. Fonte: MARCHESI, A., “Crimini contro l'umanità e genocidio, protezione degli individui e protezione dei gruppi”, in Lattanzi, Flavia (a cura di), *Genocidio: conoscere e ricordare per prevenire*, Roma, Tre Press, 2020, *in specie* p. 35

<sup>84</sup> MARCHESI, A., “Crimini contro l'umanità e genocidio, protezione degli individui e protezione dei gruppi”, in Lattanzi, Flavia (a cura di), *Genocidio: conoscere e ricordare per prevenire*, Roma, Tre Press, 2020, *in specie* p. 35-36.

<sup>85</sup> F. Rigaux, Presidente della Fondazione internazionale Lelio Basso, intervento di presentazione del seminario internazionale su *Il concetto di genocidio oggi e nella Convenzione del 9 dicembre 1948* del 9 e 10 dicembre 1993, in *Genocidi/genocidio* cit., pp. 9-10. Fonte: MARCHESI, A., “Crimini contro l'umanità e genocidio, protezione degli individui e protezione dei gruppi”, in Lattanzi, Flavia (a cura di), *Genocidio: conoscere e ricordare per prevenire*, Roma, Tre Press, 2020, *in specie* p. 36.

Nel 1946 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato la risoluzione 96/1946 che dichiara il genocidio un crimine per il diritto internazionale, invitando i governi a inserire nell'ordinamento penale norme repressive del genocidio. La risoluzione riprende il secondo dei sette punti, che sarebbero poi diventati l'ossatura del testo della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, descritti da Lemkin in *Genocide* del 1946 in cui l'autore, ritendendo il genocidio *delictum juris gentium*, dichiara che il reo potrà essere punito in qualsiasi Stato esso si trovi applicando così il principio dell'universal repression<sup>86</sup>.

La convenzione dichiara all'art.1 il genocidio un crimine internazionale «sia che venga commesso in tempo di pace sia che venga commesso in tempo di guerra». Quindi, il crimine di genocidio genera un duplice regime di responsabilità: la responsabilità dello Stato e la responsabilità penale individuale.<sup>87</sup> Lo Stato può essere dichiarato responsabile di uno dei qualsiasi atti punibili secondo la Convenzione sul genocidio commessi dai suoi organi statali o da attori non statali che sono sotto la sua direzione e controllo. Secondo la Commissione del diritto internazionale (International Law Commission, ILC) la condotta di attori non statali può essere riconosciuta allo Stato se «if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct»<sup>88</sup>. La Corte internazionale di giustizia ha specificato in *Bosnia v. Serbia* che gli attori non statali devono mancare di autonomia ed essere completamente dipendenti dallo Stato affinché sia responsabile delle loro azioni.<sup>89</sup> La Convenzione negli art. 3 e 4 descrive come responsabili e imputabili sono coloro che hanno commesso atti presenti nell'art.2, coloro che avevano un'intesa a commettere atti di genocidio, coloro che hanno sollecitato direttamente e pubblicamente la commissione del crimine e coloro che hanno tentato di eseguire il reato o ne sono stati complici senza alcun valore per la loro carica pubblica<sup>90</sup>.

<sup>86</sup>LEOTTA, C., op. cit., p 22.

<sup>87</sup>GIUSTI, A., “Crimini internazionali: panoramica sul genocidio”, *Ius in itinere* [online], 2 ottobre 2018.

<sup>88</sup>ALLARD K. LOWENSTEIN INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC, *Persecution of the Rohingya muslims: is genocide occurring in Myanmar's Rakhine State? A legal analysis*, New Haven, Yale law school, ottobre 2015, *in specie* p. 60.

<sup>89</sup>*Ibidem*.

<sup>90</sup>GIUSTI, A.

In conclusione, per potere dichiarare avvenuto il crimine di genocidio nello Stato del Rakhine da parte del Myanmar bisogna dimostrare la presenza di tre fattori: l'elemento oggettivo cioè i fatti che integrano il genocidio, l'elemento soggettivo cioè il dolo specifico che consiste nell'intenzione di distruggere in tutto o in parte il gruppo e, infine, il fatto che il gruppo preso di mira sia un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso. Nei prossimi paragrafi analizzeremo tutti e tre gli elementi per cercare di dare una risposta più organica possibile alla questione sull'accertamento della commissione del crimine di genocidio.

### **3.2 I Rohingya come gruppo protetto dalla Convenzione sul genocidio.**

Per quanto riguarda l'elemento del gruppo resta la difficoltà messa in evidenza dai vari tribunali di riuscire a trovare una definizione differenziata per le quattro categorie descrittive della definizione di gruppo. Il Tribunale penale internazionale per il Ruanda (International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR) ha descritto il gruppo nazionale come «a collection of people who are perceived to share a legal bond based on common citizenship, coupled with reciprocity of rights and duties»<sup>91</sup>. Questa definizione così strettamente legata alla nozione di cittadinanza ha suscitato molte critiche da parte di diversi studiosi secondo cui la definizione non dovrebbe essere confusa con la definizione strettamente territoriale usata dagli Stati per assegnare la cittadinanza. Invece dovrebbe essere riferita all'origine sociologica ed etnologica del gruppo, in questo modo si comprenderebbero gruppi che Lemkin aveva intenzione di proteggere<sup>92</sup>.

Per definire chi possa rientrare nella categoria di gruppo etnico serve l'esistenza d'una lingua o di una cultura in comune. Il Trial Chamber dell'ICTR ha ampliato la definizione includendo «which distinguishes itself, as such (self-identification); or, a group identified as such by others, including perpetrators of the crimes (identification by others)». Quindi, il criterio primario per determinare un gruppo etnico è il senso di appartenenza al gruppo stesso<sup>93</sup>.

Per quanto riguarda la nozione di gruppo razziale la situazione diventa più complicata: il termine razziale è un concetto che varia da società a società ed evolve nel tempo. Gli studiosi hanno distinto due differenti approcci. Il primo è l'approccio oggettivo

<sup>91</sup>ALLARD K. LOWENSTEIN INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC, op. cit., p 39.

<sup>92</sup>*Ibidem*.

<sup>93</sup>*Ivi*, p. 40.

che consiste nel definire un gruppo razziale in base alle sue caratteristiche genetiche cioè in base a determinati tratti fisici che lo distinguono dalla popolazione di quell'area, non tenendo in considerazione nessun tipo di fattore linguistico, nazionale, culturale o religioso. Il secondo è l'approccio soggettivo che si concentra più sulla percezione degli autori del genocidio del gruppo vittima. Questo metodo è in linea con la definizione di discriminazione razziale presente nella Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1969 che consiste in «any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin»<sup>94</sup>.

Mentre, il gruppo religioso, definito dall' ICTR come «denomination or mode of worship of a group sharing common beliefs», è l'ultima categoria enunciata nella Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio.<sup>95</sup>

Sebbene l'ICTR nel caso *Akayesu* avesse esaminato le quattro categorie di gruppo come distinte e separate tra di loro, molti studiosi ritengono che, analizzando la storia e il contesto della Convenzione sul genocidio, il concetto di gruppo debba essere analizzato in maniera olistica, in cui, per fare parte dei gruppi protetti dalla convenzione, è sufficiente rientrare nei limiti imposti dalle quattro categorie. Il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY) ha abbracciato la lettura olistica della definizione di gruppo:

«the preparatory work of the Convention shows that setting out such a list was designed more to describe a single phenomenon, roughly corresponding to what was recognized, before the second world war, as “national minorities,” rather than to refer to several distinct prototypes of human groups».<sup>96</sup>

<sup>94</sup>*Ivi*, p. 40-41.

<sup>95</sup>*Ivi*, p. 41.

<sup>96</sup> Prosecutor v. Krstic, *see above* note 279, paras. 555-56 (Aug. 2, 2001) Tribunals have adopted two approaches to defining the character of a group. The objective approach considers group membership to be stable: Individuals are members of the group automatically and irreversibly by virtue of being born into it. The subjective approach, on the other hand, relies on a sense of belonging, taking into account whether members perceive themselves—or perpetrators perceive them—as belonging to the group. Other tribunals have adopted a combination of the two approaches. Fonte: SZPAK, A., “National, Ethnic, Racial, and Religious Groups Protected Against Genocide and the Jurisprudence of the ad hoc International Criminal Tribunals,” *European Journal of International Law*, 2012, v. 23, *in specie* p. 155-173.

Per quanto riguarda i Rohingya, essi rientrano a pieno nel confine delineato dalle quattro categorie di gruppo presenti nella Convenzione. Infatti, essi condividono una storia, una lingua e una religione che li contraddistingue dal resto della popolazione birmana. In particolare, il fatto di esser musulmani ha giocato, e gioca tutt'ora, un ruolo fondamentale nelle varie campagne discriminatorie. Il governo e varie organizzazioni buddiste hanno programmato la loro propaganda al fine di aumentare l'odio della popolazione verso i Rohingya in quanto musulmani. Il sentimento anti-musulmano si è molto diffuso nella popolazione buddista a causa dei continui attacchi del governo e dei monaci buddisti nei confronti delle minoranze musulmane. Per esempio, il prominente monaco Wirathau<sup>97</sup> ha affermato che i musulmani hanno intenzione di trasformare il Myanmar in uno stato islamico e, di conseguenza, la popolazione buddista deve essere pronta a rispondere e proteggersi. Anche se la propaganda anti-musulmana non ha colpito solamente la minoranza, la loro appartenenza all'Islam rimane sicuramente un tratto distintivo del loro essere definiti come gruppo secondo la nozione presente nella Convenzione sul genocidio<sup>98</sup>.

Inoltre, i tribunali internazionali, nel rispetto della Convenzione sul genocidio, hanno sottolineato che una minoranza possa essere identificata come un gruppo protetto per il fatto che i perpetratori del crimine la identifichino come tale. Proprio perché il genocidio, per essere definito tale, deve aver bisogno della presenza del dolo specifico, cioè dell'intento da parte dei persecutori di distruggere in tutto o in parte il gruppo vittima, il fatto che essi identifichino una parte della popolazione come un gruppo distinto dalla maggioranza è già di per sé una parte fondamentale dell'analisi svolta dai vari tribunali internazionali per capire se il gruppo vittima rientri nelle quattro categorie elencate. Nel caso specifico, il governo del Myanmar identifica i Rohingya come un gruppo separato e distinto dal resto della popolazione dello Stato. Ma non potendoli chiamare Rohingya, poiché dovrebbero ammettere l'esistenza di una minoranza etnica che ha radici nello Stato del Rakhine, vengono chiamanti *bengali*, per sottolineare ancora di più come essi non facciano parte della Birmania. I Rohingya pur non essendo identificati come una minoranza

<sup>97</sup>Wirathu è molto conosciuto in Myanmar: è considerato il leader dell'ala più radicale del movimento nazionalista birmano e da tempo è accusato di incitare alla violenza contro i musulmani del paese, in particolare contro la comunità Rohingya .

<sup>98</sup>ALLARD K. LOWENSTEIN INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC, op. cit., p 42-43.

etnica nativa del Myanmar, vengono trattati sia dal governo centrale sia dai funzionari locali del Rakhine come membri di un gruppo distinto dal resto dei birmani<sup>99</sup>.

In conclusione, i Rohingya sono un gruppo protetto dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio non solo perché rientrano nelle categorie enumerate nella convenzione ma anche perché vengono trattati e identificati come parte di un gruppo separato. Per poter analizzare l'elemento oggettivo è necessario fare un *excursus* sugli eventi avvenuti nello Stato del Rakhine dal 2012 in poi. Essi sono stati oggetto di indagine da parte della Commissione internazionale e indipendente di inchiesta sul Myanmar creata dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite con la risoluzione 34/22.

### **3.3 La situazione nello Stato del Rakhine dal 2012 ad oggi.**

Nel giugno del 2012, mentre lo stato del Myanmar stava sperimentando una stagione di riforme sociali, economiche e politiche senza precedenti sotto la guida del presidente Thein Sein, una serie di atti violenti sono esplosi in Rakhine. Il *casus belli* è stato l'uccisione di Ma Thida Htwe, una giovane donna buddista di solo 27 anni, avvenuto nel villaggio di Kyauk Ni Maw nel distretto di Ramree Township nel Rakhine meridionale<sup>100</sup>. Il 3 giugno *Wunthanu Rakkhita Association* ha iniziato a distribuire dei volantini con le foto del corpo martoriato della giovane donna, illustrando alla cittadinanza che la popolazione musulmana stava intenzionalmente aggredendo le donne di origine Rakhine. Lo stesso giorno, una folla di 300 persone ha ucciso a Toungup un gruppo di 10 uomini musulmani diretti a Yangon per un pellegrinaggio che viaggiavano su un autobus<sup>101</sup>. Il 5 giugno il giornale *The New Light of Myanmar* ha puntualizzato l'omicidio di Ma Thida Htwe era avvenuto dopo che la donna era stata violentata. Inoltre, il giornale ha prontamente pubblicato i nomi dei sospettati precisando che si trattava di tre uomini di origine "Bengali/Islam". Gli imputati sono stati tutti dichiarati colpevoli e condannati a morte. Lo stesso giornale, prima che il caso fosse chiuso, ha pubblicato le foto del corpo

<sup>99</sup>*Ivi*, p. 43-44

<sup>100</sup>HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*, 17 settembre 2018, *in specie* p. 147.

<sup>101</sup>*Ivi*, p. 148.

della ragazza seguito da commenti molto dettagliati su come i tre uomini l'avessero uccisa. Le foto hanno iniziato a girare anche su siti anonimi in tutto il Rakhine<sup>102</sup>.

Dall'8 giugno 2012 in poi, una serie di episodi di violenza sono esplosi in tutta la regione durati fino all'agosto dello stesso anno. Una delle prime decisioni prese dal governo, per far fronte alla situazione nello Stato del Rakhine, è stata quella di imporre il coprifuoco dall'8 giugno nelle città di Maungdaw Buthidaung, Kyaukpyu, Ramree, Sittwe e Thandwe, obbligando la popolazione a non uscire di casa dalle sei di sera fino alle sei della mattina. Secondo la legge, questa misura può durare solo due mesi tranne in «cases of danger to human life, health or safety, or a likelihood of a riot or an affray»<sup>103</sup>. Tuttavia, il coprifuoco è stato revocato nel 2014 in tutte le città tranne che in Maungdaw e Buthidaung, dove è stato abrogato il 25 agosto 2017. In queste due città il coprifuoco è stato mantenuto soprattutto nei confronti della popolazione Rohingya, che viene controllata oltre che dalla milizia governativa, anche dalle autorità dei villaggi, dal NaSaKa, dal BGP e dal Tatmadaw.<sup>104</sup> Il coprifuoco impedisce anche le riunioni con più di cinque persone in «roads, streets, the main road, lanes, garden (or) mosques and public schools». Il fatto che tra i luoghi siano state inserite le moschee, ma non i templi e i monasteri buddisti, rivela l'intento discriminatorio del governo<sup>105</sup>.

Il presidente Thein Sein ha dichiarato lo stato di emergenza nello Stato del Rakhine il 10 giugno 2012 e, oltre che appellandosi all'art. 412(a) della costituzione, ha invocato l'art. 413(a) che consiste nel potere di ottenere l'assistenza dei *Defence Services*. Lo stato di emergenza è stato prolungato per quattro anni violando le norme internazionali a tutela dei diritti umani secondo cui questa misura può essere utilizzata solo in presenza di «public emergency which threatens the life of the nation». Tuttavia, il Permanent Representative of Myanmar ha assicurato che non ci sono stati più episodi di violenza tra le diverse comunità etniche dal 2012 e che «peace and stability in Rakhine State has been restored». Le misure in questione sono servite più che per allentare la tensione fra le diverse componenti etniche dello Stato del Rakhine, per controllare e discriminare le minoranze

<sup>102</sup>Ivi, p. 147.

<sup>103</sup>Ivi, p. 159-160.

<sup>104</sup>Tatmadaw è il nome ufficiale birmano per indicare le forze armate. Il Tatmadaw è incaricato sia della sicurezza esterna sia della sicurezza interna: da esso dipendono infatti, oltre all'Esercito, all'Aeronautica e alla Marina, anche la polizia e le guardie di frontiera.

<sup>105</sup>Ivi, p. 160.

Rohingya e Kaman, aumentando il potere del Tatmadaw<sup>106</sup>. Inoltre, il 17 agosto del 2012 il presidente ha creato la Commissione d'inchiesta sulla violenza settaria nello stato di Rakhine la cui composizione, però, ha generato diverse critiche. Tra i 27 membri sono stati inclusi 6 deputati musulmani ma nessun Rohingya e due dei sei membri sono stati espulsi per avere delle opinioni troppo indipendenti in merito alla questione. Il report è stato pubblicato l'8 luglio 2013 e contiene delle distorsioni così impressionanti da minarne la credibilità<sup>107</sup>.

Nell'ottobre del 2012 l'ondata di violenze ha ricominciato e, per cercare di contenerla, le forze di sicurezza hanno deciso di prelevare decine di migliaia di persone, per lo più Rohingya, ma anche Rakhine, Maramagyi e Kaman, e di collocarle in campi per gli sfollati (Internally Displaced Person camp) appositamente costruiti fuori dalle città. È da notare che le persone appartenenti alle Rakhine and Maramagyi, hanno avuto la possibilità di spostarsi liberamente e di lasciare i campi. Invece, le persone di origine Rohingya non hanno avuto la possibilità di far ritorno alle proprie case e sono stati costretti a vivere in questi ghetti<sup>108</sup>. Secondo Amnesty International, circa 140'000 persone di cui 95% musulmane e per la maggior parte Rohingya vivono nei 76 campi di ricollocaimento in condizione disumane senza neppure un accesso adeguato al cibo, alle cure mediche e alle strutture sanitarie.

Una seconda ondata di violenza è scoppiata il 9 ottobre 2016 a seguito di un attacco a tre postazioni di sicurezza nelle città di Maungdaw e Rathedaung, in cui sono stati uccisi nove poliziotti, organizzato dal gruppo armato di matrice Rohingya chiamato ARSA<sup>109</sup>. La risposta dei militari è stata descritta come una “clearance operations” caratterizzata da un uso sistematico della violenza, tra cui uccisioni, stupri e altre forme di tortura, sparizioni forzate e detenzioni arbitrarie, che ha portato alla violazione di diversi diritti umani a tal

<sup>106</sup>*Ivi*, p. 161.

<sup>107</sup>*Ibidem*.

<sup>108</sup>AMNESTY INTERNATIONAL, *Caged without a roof: Apartheid in Myanmar's Rakhine State, 2017, in specie* p. 22.

<sup>109</sup>Al tempo il gruppo identificava sé stesso come Harakat Al-Yaqin (il movimento della fede). Un rapporto di dicembre dell'ICG ha dichiarato che si è formato dopo le violenze del 2012 nel Rakhine State, e ha reclutato leader e addestrato centinaia di villaggi nel 2013 e nel 2014. Secondo l'ICG, il gruppo è ben organizzato e ben finanziato, ed è guidato da un gruppo di Rohingya che vive in Arabia Saudita. Fonte: ICG, Myanmar: A New Muslim Insurgency in Rakhine State, Crisis Group Asia Report N°283, 15 December 2016. On 29 March 2017, a statement from the group announced it had changed its name to ARSA. Fonte: FREEMAN, J., “Myanmar's Rohingya Insurgency Strikes Pragmatic Note”, VOA (Voice of America), 30 March 2017.

punto che l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (UN Office of the High Commissioner on Human rights ,OHCHR) ha concluso che si è trattato di crimini contro l'umanità. Circa 87,000 Rohingya sono fuggiti in Bangladesh.<sup>110</sup> A seguito delle violenze scaturite nel mese di ottobre, la presenza di forze dell'ordine è aumentata con la costruzione di nuovi checkpoint e nuovi campi militari. Le nuove truppe che non erano riuscite a trovare alloggio nelle divisioni della Border Guard Police (BGP) o nelle già presenti strutture militari hanno iniziato ad occupare scuole e edifici religiosi<sup>111</sup>.

Gli avvenimenti del 9 ottobre 2016 hanno spinto lo State Counsellor's Information Committee, la stampa nazionale e altre testate giornalistiche a focalizzare l'attenzione sulle mosse dell'ARSA attraverso l'attività di monitoraggio e comunicazione. Questi reportage, trasmessi tra maggio e luglio 2017, oltre che fomentare l'odio verso i Rohingya, che venivano descritti come "Bengali terrorists", riportavano una serie di presunti crimini commessi dall'ARSA, tra cui l'uccisione di informatori Rohingya e non. Questi continui attacchi da parte dei media hanno contribuito al deterioramento delle relazioni tra le comunità, con episodi di appropriazione delle terre di proprietà dei Rohingya. Inoltre, le forze di sicurezza hanno compiuto violenti sgomberi e arresti nella zona, in particolare nei pressi del villaggio di Tin May, uccidendo diverse persone e spingendo alcune famiglie a fuggire in Bangladesh in maggio e giugno<sup>112</sup>.

Sin dal 2012, il governo ha supportato la creazione di una nuova milizia militare chiamata Pyi Thu Sit formata solo da individui di origine non-musulmana con il compito di servire nei loro villaggi attraverso l'invio di armi, assicurandogli un adeguato addestramento. Questo reclutamento è aumentato esponenzialmente durante novembre 2016 con l'ingresso nella milizia di 116 nuovi poliziotti tutti Rakhine. I membri della milizia Pyi Thu Sit sono riconoscibili anche grazie a un uniforme diversa rispetto al Tatmadaw o al BGP, anche se durante le operazioni ricadono sotto il controllo del Tatmadaw. Le autorità hanno mobilitato e armato altri gruppi formati solo da Rakhine senza uniforme e senza nessun tipo di riconoscimento. Inoltre, nelle settimane antecedenti al 25 agosto 2017, data dell'inizio della "clearance operation", si è notato un aumento di soldati al confine del Rakhine, di elicotteri che andavano e venivano dai campi del BGP, le

<sup>110</sup>*Ibidem*.

<sup>111</sup>HUMAN RIGHTS COUNCIL, op. cit., p. 260.

<sup>112</sup>*Ivi*, p. 267.

cui milizie hanno ceduto il posto in molte aree ai soldati del Tatmadaw<sup>113</sup>. Questa operazione ha raggiunto l'apice il 10 agosto 2017, con l'arrivo dei componenti della 33° e 99° divisione nel nord dello Stato del Rakhine e di due navi della marina, non normalmente presenti nell'area, nel Golfo del Bengala, nella zona meridionale di Maungdaw e nella costa della Rathedaung, almeno una di queste navi ha sparato su un villaggio Rohingya<sup>114</sup>.

Questo spiegamento di milizie militari, sia a livello quantitativo sia qualitativo, ha sicuramente richiesto una pianificazione logistica significativa presa dai livelli più alti del Tatmadaw per un periodo considerevole di tempo. Per questi motivi la missione di accertamento dei fatti creata dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite con la risoluzione 34/22 ha concluso la "clearance operation" è stata pianificata e ordinata con largo anticipo del 25 agosto 2017<sup>115</sup>.

L'operazione è stata preceduta dall'annuncio da parte del Dipartimento dell'Amministrazione Generale dello Stato del Rakhine che ha descritto i fatti come atti di terrorismo estremo compiuti da «Muslim Bengalis that forced local residents to flee their native homes». Il giorno dopo una delegazione composta da sette membri appartenenti all'ANP ha incontrato Senior-General Min Aung Hlaing, il comandante in capo del Tatmadaw, a Naypyidaw per discutere della situazione del Rakhine e per chiedere ulteriori misure di sicurezza. Il giorno successivo, il governo dello Stato del Rakhine ha annunciato che il Tatmadaw avrebbe effettuato una operazione di rimozione dell'area. Secondo una fonte mediatica, l'annuncio era destinato ad allertare l'etnia Rakhine, in modo tale da evitare le montagne e non essere scambiati per obiettivi<sup>116</sup>.

La "clearance operation" è stata lanciata dopo che l'ARSA il 25 agosto 2017 ha compiuto una seconda ondata di attacchi su circa 30 postazioni di sicurezza nelle città nel nord dello Stato del Rakhine, dodici persone sono state uccise. Ne è seguita, nel giro di poche ore, una brutale e sproporzionata risposta militare, che ha preso di mira la popolazione Rohingya nei distretti di Maungdaw, Buthidaung e Rathedaung. Le operazioni avevano lo scopo apparente di eliminare la "minaccia terroristica" rappresentata dall'ARSA, in realtà hanno preso di mira e terrorizzato l'intera popolazione Rohingya. La

<sup>113</sup>*Ivi*, p. 271.

<sup>114</sup>*Ivi*, p. 271-272.

<sup>115</sup>*Ivi*, p. 178.

<sup>116</sup>*Ibidem*.

campagna di pulizia etnica, come è stata definita dall' OHCHR, ha portato alla distruzione totale o parziale di più del 40% di tutti i villaggi nel nord dello Stato del Rakhine<sup>117</sup>.

La fase più intensa si è svolta nelle prime tre settimane, ma la pulizia etnica ha continuato per più di due mesi, anche dopo che il governo ha dichiarato l'operazione completata il 5 settembre 2017. L'attacco ai diversi villaggi si è svolto sempre seguendo uno schema molto simile: i soldati del Tatmadaw attaccavano un villaggio nelle prime ore del giorno, spesso affiancati da altre forze di sicurezza e da uomini di etnia Rakhine o di altre minoranze etniche, così da instillare terrore immediato. Le persone si svegliavano dal rumore di armi da fuoco rapide, di esplosioni, o di grida degli abitanti del villaggio. I soldati incendiavano qualsiasi tipo di edificio e sparavano indiscriminatamente contro gli abitanti dei villaggi. Un rapporto pubblicato da Medici Senza Frontiere parla di 6,700 Rohingya assassinati, di cui 730 bambini, nel primo mese di persecuzioni, tra agosto e settembre; un altro rapporto di Reporters Without Borders ne conta addirittura 10,000 morti nello stesso periodo. Secondo l'Operazione satellitare delle Nazioni Unite (Satellite Analysis and Applied Research, UNOSAT) dall'inizio della "clearance operations" fino a aprile 2019 il 90% degli insediamenti abitati da Rohingya sono stati totalmente o parzialmente distrutti circa 40,600 edifici sono stati demoliti<sup>118</sup>.

Uno degli episodi più violenti si è svolto a Min Gyi, un villaggio situato nel distretto di Maungdaw, abitato da 4,300 Rohingya e 400 Rakhine e circondato da un fiume su tre lati.<sup>119</sup> L'operazione è iniziata tra il 26 e il 29 agosto 2017 consequenzialmente in due villaggi Rohingya chiamati Wet Kyein e Pa Da Kar Ywar Thit ad est di Min Gyi . I soldati del Tatmadaw hanno attaccato il primo villaggio usando delle armi che i superstiti hanno chiamato "lanciatori"<sup>120</sup> (launchers) incendiando edifici, per poi trasferirsi e compiere le stesse azione nel secondo villaggio<sup>121</sup>. Le immagini riportate dal satellite e analizzate dall'UNOSAT mostrano che circa 900 strutture sono state distrutte nei villaggi di Wet Kyein e di Pa Da Kar Ywar Thit<sup>122</sup>.

<sup>117</sup>*Ivi*, p. 177.

<sup>118</sup>AMNESTY INTERNATIONAL, *No one can protect us: war crimes and abuses in Myanmar's Rakhine State*, 2019, in specie p. 37.

<sup>119</sup>HUMAN RIGHTS COUNCIL, op. cit., p.178.

<sup>120</sup>Sono stati descritti come armi che emettono forti suoni esplosivi, dopo di che un intero edificio o insieme di edifici prende rapidamente fuoco.

"Lanciatore" probabilmente si riferisce ad un'arma che spara una munizione che esplode all'impatto.

<sup>121</sup>*Ivi*, p. 179-180.

<sup>122</sup>*Ibidem*.

La mattina del 30 agosto 2017, tra le 8 e le 9 del mattino, i soldati del Tatmadaw sono entrati a Min Gyi, attraverso il fiume e ad ovest di Pa Da Kar Ywar Thit, accompagnati da milizie formate da Rakhine armati, membri di altri gruppi etnici e forze di sicurezza della polizia. I militari sono entrati in azione con i "lanciatori" bruciando le case degli abitanti. Alcuni sono riusciti a rifugiarsi sulle colline, ma molti hanno scelto di cercare riparo verso il fiume, raggruppandosi su una grande area sabbiosa. A quel punto, i soldati hanno aperto il fuoco verso il gran numero di persone in fuga verso la riva, uccidendone un gran numero. I superstiti sono stati separati in due gruppi: da una parte gli uomini, sistematicamente uccisi e spogliati dei propri gioielli, prima di esser accumulati in una pira e bruciati, e dall'altra le donne e i bambini<sup>123</sup>.

Per quanto riguarda le donne, esse sono state separate in gruppi di circa cinque persone e portate insieme ai bambini più piccoli in grandi edifici presenti nel villaggio, picchiate, torturate e stuprate brutalmente. Gli edifici poi sono stati dati alle fiamme con dentro ancora le donne sopravvissute. Alcuni bambini sono stati uccisi mentre le loro madri venivano stuprate, oppure gettati nel fiume. Informazioni raccolte dai volontari nei campi profughi nel sud del Bangladesh indicano che almeno 750 persone sono morte a Min Gyi. Il numero totale include gli abitanti del villaggio da Wet Kyein, Pa Da Kar Ywar Thit che sono arrivate a Min Gyi per cercare rifugio. Tutti gli intervistati hanno indicato i soldati del Tatmadaw come i maggiori perpetratori della "clearance operation"<sup>124</sup>.

Ciò che è successo nel nord dello Stato del Rakhine il 25 agosto 2017, e nelle settimane seguenti, è stata la realizzazione di una operazione pianificata da lungo tempo ed è stato il risultato dell'oppressione sistemica dei Rohingya, della violenza del 2012 e delle successive azioni e omissioni del governo. Infatti, l'impostazione e la natura dell'operazione di pulizia etnica perpetrata nei confronti dei suggeriscono un livello di pianificazione e progettazione da parte della dirigenza del Tatmadaw coerente con la visione del comandante in capo, il generale anziano Min Aung Hlaing, che ha dichiarato: «the Bengali problem was a long-standing one which has become an unfinished job despite the efforts of the previous governments to solve it. The government in office is taking great care in solving the problem»<sup>125</sup>.

<sup>123</sup>*Ibidem*.

<sup>124</sup>*Ivi*, p. 181-184.

<sup>125</sup>*Ivi*, p. 178.

Della nascita dello Stato del Myanmar, la popolazione Rohingya è stata sottoposta a soprusi e violenze, ma la situazione è drasticamente peggiorata dal 2012 ed è culminata con la “clearance operation” nell’agosto del 2017. I Rohingya, oltre alle violenze sopra descritte, sono oggetto di sistematiche violazioni dei diritti umani. Sono sottoposti a limitazioni molto serie e invalidanti in merito agli spostamenti anche da villaggio a villaggio appartenenti allo stesso distretto a causa dei continui coprifuoco e dell’aumento dei checkpoints, violando il diritto alla libertà di movimento. In alcuni casi, come nella città di Kyauktaw, essi sono confinati nei loro quartieri e non possono muoversi<sup>126</sup>.

I Rohingya soffrono anche di continue violazioni dei diritti economici e sociali: vengono messe in pratica severe restrizioni per l’entrata negli ospedali impedendo così l’accesso a qualsiasi cura medica; il governo viola sistematicamente il diritto all’educazione, soprattutto superiore ed universitaria, bandendo classi miste e togliendo fondi alle scuole dei Rohingya. Infine, i Rohingya sono esclusi sistematicamente dalla vita sociale e politica del paese: non possono partecipare alla vita pubblica del paese, e sono sottoposti a restrizioni sul culto e a altre forme di pratiche religiose, tra cui la demolizione di moschee e la limitazione dei fondi per la riparazione. In questo modo il governo viola il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione<sup>127</sup>.

### **3.4 L’elemento oggettivo: i fatti.**

Per quanto riguarda l’elemento oggettivo cioè i fatti che costituiscano genocidio essi sono specificati nell’art. 2 della Convenzione sul genocidio:

«in the present Convention, genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:

- (a) Killing members of the group;
- (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;
- (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
- (d) Imposing measures intended to prevent births within the group;

<sup>126</sup>AMNESTY INTERNATIONAL, *Caged without a roof: Apartheid in Myanmar’s Rakhine State*, op. cit., p. 42-45.

<sup>127</sup>*Ivi*, p. 80-85.

(e) Forcibly transferring children of the group to another group»<sup>128</sup>.

Il primo atto elencato è l'uccisione dei membri del gruppo. Secondo l'ICTR, l'atto di uccidere richiede due elementi: il primo consiste nell'accertamento che la vittima sia morta, il secondo che la morte sia avvenuta a causa dell'omissione o della commissione di un atto illecito da parte dell'imputato. Inoltre, sempre il Tribunale penale internazionale per il Ruanda ha stabilito che l'accertamento della responsabilità penale per genocidio compiuto attraverso l'atto di uccidere richiede la dimostrazione che «(1) the perpetrator intentionally killed one or more members of the group, without the necessity of premeditation; and (2) such victim or victims belonged to the targeted ethnical, racial, national, or religious group»<sup>129</sup>. L'atto quindi deve essere intenzionale ma non necessariamente premeditato<sup>130</sup>.

Nel caso specifico, i rifugiati Rohingya, le agenzie delle Nazioni Unite ,tra cui spicca la Commissione internazionale e indipendente di inchiesta sul Myanmar creata dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite con la risoluzione 34/22, e le organizzazioni per i diritti umani, come Amnesty International e Emergency, hanno riferito che i soldati del Tatmadaw, i membri del Nasaka, e la polizia del Myanmar hanno compiuto atti di violenza con l'intento di uccidere intenzionalmente i Rohingya. Infatti, diversi testimoni hanno confermato che le forze militari hanno partecipato alle uccisioni di massa durante la "clearance operation".<sup>131</sup> Inoltre, anche l'omissione nel fermare, indagare o punire le violenze avvenute costituisce reato di genocidio secondo la Convenzione. Quindi, il governo centrale ha scaricato la colpa sul governo locale del Rakhine definendo la morte dei Rohingya come un incidente fra diverse comunità esistono diverse prove che dimostrano come le forze militari dello Stato siano state inermi ad osservare i Rakhine sterminare ed uccidere interi villaggi Rohingya. Per di più, le stesse fonti hanno sottolineato l'organizzazione e la meticolosità delle operazioni i cui preparativi iniziavano settimane prima. Questo ha portato a pensare che oltre che alla mancata protezione dei Rohingya dalle

<sup>128</sup>CONVENZIONE DEL 9 DICEMBRE 1948 PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DEL DELITTO DI GENOCIDIO, New York.

<sup>129</sup>Prosecutor v. Semanza, Case No. ICTR-97-20-T, Judgment and Sentence, para. 319 (May 15, 2003).

<sup>130</sup>ALLARD K. LOWENSTEIN INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC, op. cit., p 45

<sup>131</sup>*Ivi*, p 45-46.

violenze, essi siano colpevoli anche della commissione di uccisioni intenzionali ai danni della popolazione Rohingya<sup>132</sup>.

Il secondo atto elencato consiste nel causare gravi danni fisici o mentali ai membri del gruppo. L'ICTR definisce gravi danni fisici e mentali come « acts of torture, be they bodily or mental, inhumane or degrading treatment, [or] persecution» aggiungendo in un'altra Trial Chamber «harm that seriously injures the health, causes disfigurement or causes any serious injury to the external, internal organs [sic] or senses». L'ICTR e l'ICTY hanno elencato diversi atti specifici che possono essere inclusi in queste categorie: tortura, stupro, deportazione e trattamento crudele. Inoltre, l'ICTR ha equiparato lo stupro alla tortura affermando che «[L]ike torture, rape is used for such purposes as intimidation, degradation, humiliation, discrimination, punishment, control or destruction of a person. Like torture, rape is a violation of personal dignity»<sup>133</sup>.

Le torture e gli abusi perpetrati da NaSaKa, dall'esercito e dalle forze di polizia del Myanmar rientrano nella definizione di gravi danni fisici e mentali inserita nella Convenzione. I Rohingya sono stati sottoposti a tortura durante le varie ondate di violenza che si sono susseguite nel corso degli anni, l'ultima delle quali è la “clearance operation” nel 2017. Ma la autorità governative hanno utilizzato lo strumento di tortura come mezzo non solo per infliggere dolore, ma anche per eradicare l'identità Rohingya. Infatti, Sentinel Project for Genocide Prevention, una organizzazione non governativa, ha dimostrato che NaSaKa torturava i membri della popolazione Rohingya fino a quando non avessero acconsentito a registrarsi come “Bengali”<sup>134</sup>. Inoltre, sono innegabili i continui stupri e abusi sessuali a cui le donne Rohingya sono state e continuano ad essere vittima da parte dell'Esercito, dalle forze di polizia e dalle varie milizie. Quindi si può affermare che gli atti commessi dalle varie istituzioni statali e locali rientrano negli atti descritti nell'art. 2 della Convenzione sul genocidio.

Il terzo atto citato nella Convenzione è l'inflizione deliberata di condizioni calcolate per provocare la distruzione fisica totale o parziale del gruppo. Nel caso *Akayesu*, l'ICTR ha precisato che la disposizione dovrebbe essere interpretata come «methods of destruction by which the perpetrator does not immediately kill the members of the group, but which,

<sup>132</sup>*Ibidem*.

<sup>133</sup>*Ibidem*.

<sup>134</sup>*Ivi*, p 47.

ultimately, seek their physical destruction». Questi metodi possono anche comportare «subjecting a group of people to a subsistence diet, systematic expulsion from homes and the reduction of essential medical services below minimum requirement», come per esempio l'imposizione del lavoro forzato e la privazione di risorse indispensabili per la sopravvivenza<sup>135</sup>.

Un altro modo in cui le forze di sicurezza del Myanmar minano la vita della minoranza in questione è attraverso l'imposizione del lavoro forzato senza pagamento. Dal giugno 2012 le organizzazioni umanitarie hanno documentato le forze militari e di polizia del Myanmar costringere i Rohingya a lavorare come sentinelle, facchini, addetti alla manutenzione di strade o altri lavori manuali. Inoltre, gli aguzzini hanno creato un sistema vizioso capace di generare maggiore lavoro forzato, costringendo uomini e ragazzi Rohingya, sotto minacce fisiche, intimidazioni e violenze a prelevare in loro sostituzione nuova forza lavoro<sup>136</sup>.

Il quarto atto consiste nell'imposizione di misure miranti a impedire le nascite all'interno del gruppo. L'ICTR ha specificato che le misure possono essere sia fisiche sia psicologiche come «forced birth control, separation of the sexes and prohibition of marriages» compreso anche lo stupro se «the person raped refuses subsequently to procreate, in the same way that members of a group can be led, through threats or trauma, not to procreate»<sup>137</sup>.

Il governo ha imposto due tipi di restrizioni: la prima riguarda i matrimoni Rohingya e la seconda il numero di figli che un nucleo familiare può avere. Per sposarsi le coppie Rohingya devono ottenere il permesso dallo Stato del Myanmar attraverso il pagamento di tasse e, molte volte, anche di tangenti. Molti Rohingya non possono permettersi di spendere così tanto denaro solo per sposarsi. Inoltre, dal 2005, in caso di matrimonio, ai Rohingya è imposto l'obbligo di non aver più di due figli, pena la detenzione in carcere anche fino a dieci anni. In ospedale, molte volte, le donne Rohingya vengono sottoposte a trattamenti abortivi attraverso pillole e iniezioni. Queste metodologie sono pubblicamente sostenute dai leader locali dello Stato del Rakhine che, durante una riunione del settembre 2012, hanno adottato una risoluzione per «lay down a rule to be controlled [sic] the birth rate of

<sup>135</sup>*Ivi*, p. 47- 48.

<sup>136</sup>*Ivi* p. 49-50.

<sup>137</sup>*Ivi*, p. 50.

the Muslim Bengali community living in Arakan [Rakhine State]». <sup>138</sup> Inoltre, nel maggio 2015, il governo nazionale ha approvato una legge che impone nuove restrizioni sui matrimoni e le nascite come parte di un programma sulla protezione della razza e della religione. Una di queste poiché consiste nel richiedere un intervallo di 36 mesi tra un parto e l'altro. Questa nuova legislazione non nomina esplicitamente la minoranza Rohingya ma è precisato che queste misure sono necessarie in zone dove ci sono «a high number of migrants in the area, a high population growth rate and a high birth rate», esattamente le caratteristiche delle aree abitate dai Rohingya<sup>139</sup>.

Per quanto riguarda l'ultimo atto elencato nelle Convenzione sul genocidio nell'art.2 cioè il trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo ad un altro, le varie organizzazioni umanitarie e anche le missioni d'inchiesta dell'ONU non hanno trovato nessuna prova per dimostrare lo svolgimento di questa pratica.

In conclusione, sulla base dei fatti e delle varie testimonianze raccolte, sia da organizzazioni umanitarie come Amnesty International o Emergency, sia dalla missione di accertamento dei fatti creata dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, si può affermare che il governo centrale e locale, le forze armate, i membri del NaSaKa e le forze di polizia hanno commesso uccisioni, causato gravi danni fisici e mentali ai Rohingya, inflitto deliberatamente condizioni di vita calcolate per portare alla loro distruzione fisica e imposto misure intese a prevenire le nascite soddisfacendo l'elemento oggettivo del crimine di genocidio.

### **3.5 L'elemento soggettivo: il dolo specifico.**

L'ICTR in *Akayesu* e in *Kayishema and Ruzindana* ha elencato una serie di eventi che possono essere utilizzati come fattori determinanti per capire l'intenzione genocida dell'accusato. Questo elenco non deve ritenersi completo o esaustivo ma fornisce uno schema generale per comprendere se sia presente o no il dolo specifico. Inoltre, è bene sottolineare come non sia necessario la presenza di ogni fattore elencato, ma anche solo la constatazione di uno dei fattori, collegato ad un'analisi dettagliata e precisa dei fatti, può essere sufficiente a provare l'intento di distruggere in tutto o in parte il gruppo vittima. L'ICTR ha specificato che «the offender is culpable because he knew or should have known

<sup>138</sup>*Ivi*, p. 51.

<sup>139</sup>*Ibidem*.

that the act committed would destroy, in whole or in part, a group»<sup>140</sup>. Quindi è bastate, per soddisfare il requisito del dolo specifico, dimostrare che gli aguzzini sappiano che le loro azioni avrebbero probabilmente portato alla distruzione del gruppo in tutto o in parte.

Nel caso dei Rohingya, seguendo la Convenzione sul genocidio e l'interpretazione fornita da parte dei tribunali penali ad hoc, si può affermare che il governo del Myanmar e gli attori locali hanno agito con l'intento di commettere un genocidio contro la minoranza in questione. Questa affermazione si basa su alcune azioni compiute dalle istituzioni pubbliche e dalle organizzazioni di monaci buddiste, tra cui la retorica pervasiva e sprezzante usata dal governo e da altre entità contro i musulmani in generale e i Rohingya in particolare, le politiche governative, come per esempio le restrizioni alle nascite e ai matrimoni o la privazione di aiuti e risorse necessari alla sopravvivenza, che hanno l'intento di infliggere condizioni di vita orientate alla distruzione fisica del gruppo e le atrocità di massa perpetrate contro i Rohingya<sup>141</sup>.

La retorica anti-Rohingya è stata utilizzata da alti funzionari del governo e dell'esercito, dai monaci buddisti e anche dalla popolazione del Rakhine con l'intento di disumanizzare i Rohingya creando un sentimento di odio etnico nei loro confronti. I commenti che sono stati diffusi in tutto lo Stato hanno radicato la convinzione che i Rohingya fossero un nemico da combattere per la sopravvivenza dello Stato. Questa retorica ha portato all'aumento degli episodi di violenza e di discriminazione nei loro confronti da parte di tutta la popolazione del Rakhine. Quindi, l'analisi della portata e dell'intensità dei discorsi d'odio trasmessi pubblicamente da parte del governo costituiscono un fattore rilevante per determinare il dolo specifico<sup>142</sup>.

Per quanto riguarda le politiche governative che hanno l'intento di infliggere condizioni di vita calcolate alla distruzione fisica del gruppo si è visto un incremento di queste pratiche dal 2012 in poi. In particolare, i monaci buddisti hanno incoraggiato la messa in pratica di alcune politiche espresse dal *Rathedaung Monks' 12 Point Statement* tra cui l'impedimento di utilizzare i mezzi di trasporto comuni e di chiedere aiuto delle organizzazioni umanitarie per ottenere forniture mediche e alimentari. Durante il mese di ottobre nel 2012, Alla *All-arakanese Monks Solidarity Conference* i monaci hanno

<sup>140</sup>*Ivi*, p. 52-53.

<sup>141</sup>*Ivi*, p. 52-53.

<sup>142</sup>*Ivi*, p. 54.

dichiarato l'opposizione a tutte le ONG che «are not under the U.N. and not in the interest of local population» distribuendo dei volantini con sopra la lista di tutte le organizzazioni umanitarie e avvisando la popolazione Rakhine che le ONG stanno «working for the development of Kalars as traitors and thereby our enemy»<sup>143</sup>. Il blocco deliberato degli aiuti umanitari evidenzia l'intento da parte delle organizzazioni dei monaci buddisti di creare le condizioni per la distruzione del popolo Rohingya.

Allo stesso modo, la risposta del governo alla questione degli sfollati Rohingya ha creato un sistema di condizioni destinate alla disintegrazione del gruppo. Il governo, infatti, impedendo ai profughi di far ritorno alle proprie case gli ha obbligati a vivere all'interno degli IDP. Come analizzato nei precedenti paragrafi, le condizioni di vita all'interno dei campi sono insostenibili e sempre più Rohingya muoiono per malnutrizione o malattie. L'ultimo fattore da analizzare sono le atrocità di massa perpetrate nei confronti dei Rohingya che, come specificato dall'ICTY in *Jelsic*, devono interessare una parte sostanziale del gruppo. Nel 2012 nello Stato del Rakhine vivevano 1.2 milioni di Rohingya<sup>144</sup>, oggi è difficile stabilire la cifra esatta a causa della restrizione di movimento a cui è sottoposta la minoranza in questione e a causa dello smaltimento dei corpi da parte delle autorità del Myanmar in fosse comuni non ancora riesumate. Secondo l'ONU diverse migliaia di Rohingya sono state uccise durante l'escalation di violenze nel 2012 e nel 2017.

Dopo la "clearance operation" del 2017 più di 615,000 Rohingya sono dovuti fuggire in Bangladesh<sup>145</sup>. Amnesty International stima che migliaia di Rohingya potrebbero essere morti in mare solo nel 2015, senza contare coloro uccisi dalle organizzazioni criminali transnazionali impegnate nel traffico di esseri umani. Le ondate di violenza che si sono susseguite dal 2012 provano che il governo e le sue appendici hanno agito con l'intenzione di distruggere il gruppo vittima<sup>146</sup>.

Inoltre, esistono due elementi da tenere in considerazione ai fini della qualificazione come genocidio: il primo è la sterminazione prevalentemente di uomini e fanciulli e la

<sup>143</sup>*Ivi*, p. 55.

<sup>144</sup>*Ivi*, p. 55- 57.

<sup>145</sup>AMNESTY INTERNATIONAL, *Caged without a roof: Apartheid in Myanmar's Rakhine State* 2017, op. cit., p. 24.

<sup>146</sup>ALLARD K. LOWENSTEIN INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC, op. cit., p. 57.

presenza nei campi profughi di Cox' Bazar in Bangladesh soprattutto donne, bambini e anziani; il secondo consiste nel risvolto psicologico sulle vittime di stupro e violenze sessuali che non sono più in grado di tornare a vivere un'esistenza normale. In questo modo non solo si è eliminata la presenza fisica dei Rohingya nello Stato del Rakhine ma la possibilità di procreare ed avere un futuro<sup>147</sup>.

### **3.6 Risvolti nella comunità internazionale.**

In conclusione, la Commissione internazionale e indipendente di inchiesta sul Myanmar ha dichiarato «on reasonable grounds [...] the factors allowing the inference of genocidal intent [were] present». Come risposta l'Assemblea generale dell'ONU ha approvato la Risoluzione 73/264 del 22 dicembre 2018 che ha espresso grave preoccupazione per le conclusioni della Commissione secondo cui vi sono informazioni sufficienti per giustificare delle indagini da parte di un tribunale competente che possa determinare la responsabilità per genocidio in relazione alla situazione nello Stato del Rakhine<sup>148</sup>.

La Corte penale internazionale ha aperto un'indagine sui crimini commessi nei confronti dei Rohingya, nello specifico sulle deportazioni come crimini contro l'umanità e non già sul crimine di genocidio. Questa decisione è dovuta al fatto che il Myanmar non fa parte dello Statuto di Roma e, quindi, «la competenza della Corte non può farsi valere su una sua accettazione da parte di tale Stato come quello del luogo di commissione dei crimini o di nazionalità dei sospetti responsabili (che in questo caso coincide)»<sup>149</sup>. Infatti, il reato di deportazione si perfeziona nel territorio dello Stato di arrivo, in questo caso il Bangladesh, che fa parte dello Statuto di Roma e quindi rientrante nelle competenze della CPI<sup>150</sup>.

Nel frattempo, la questione sull'accertamento della commissione del crimine di genocidio da parte del Myanmar nei confronti dei Rohingya è stata impugnata dalla Corte internazionale di giustizia che risolve solo le controversie fra Stati<sup>151</sup>. Il Gambia ha fatto ricorso alla Corte sostenendo che la giurisdizione si basasse sugli art.36 (1) dello Statuto

<sup>147</sup>LATTANZI, F., "La pulizia etnica come genocidio", in Lattanzi, Flavia (a cura di), *Genocidio: conoscere e ricordare per prevenire*, Roma, Tre Press, 2020, *in specie* p. 56.

<sup>148</sup>*Ivi*, p.57.

<sup>149</sup>*Ibidem*.

<sup>150</sup>*Ibidem*.

<sup>151</sup>*Ivi*, p. 56-57.

della CIG e IX della Convenzione contro il genocidio. L'art. IX consiste in una clausola compromissoria, a cui né il Gambia né il Myanmar hanno apposto riserve, che afferma che

«le controversie tra le Parti contraenti, relative all'interpretazione, all'applicazione o all'esecuzione della presente Convenzione, comprese quelle relative alla responsabilità di uno Stato per atti di genocidio o per uno degli altri atti elencati nell'articolo III, saranno sottoposte alla Corte internazionale di Giustizia, su richiesta di una delle parti alla controversia».

Il primo passo per costatare l'esistenza di una giurisdizione *prima facie* è la determinazione dell'esistenza di una controversia cioè che le parti siano in conflitto sui rispettivi diritti. Il Gambia avrebbe mostrato, nell'atto con cui ha instaurato il giudizio, molteplici atti in cui avrebbe dimostrato la sua preoccupazione per gli atti che stavano avvenendo nel Myanmar fra cui la nota verbale inviata l'11 Ottobre 2019 dalla Missione permanente del Gambia presso le Nazioni Unite alla Missione di Myanmar che mostrava preoccupazione per i fatti emersi dalla Commissione internazionale e indipendente di inchiesta sul Myanmar. La Corte ha ritenuto sufficienti gli elementi presentati dal Gambia per affermare l'esistenza di una controversia fra le parti al momento della presentazione del ricorso. Inoltre, l'azione del Gambia essendo finalizzata alla protezione di un interesse comune è stata sostenuta pubblicamente da Canada, Paesi Bassi e, nel gennaio 2020 anche dal Regno Unito.

La Corte per accertare se i fatti a cui si riferisce il Gambia rientrano nel campo di applicazione della Convenzione ha fatto uso molto ampio dei vari *Fact Finding Reports* poiché non è necessario, in questa fase, verificare con assoluta certezza se ciò che è successo costituisce violazione della Convenzione contro il genocidio. Inoltre, il parametro della plausibilità viene applicato in termini particolarmente ampi, specialmente in riferimento all'intento genocidario. Questa decisione è da ricondursi a quell'orientamento generalissimo costituito dalla c.d. umanizzazione del diritto internazionale. Essendo di carattere fondamentale i valori di cui si chiede la protezione, è sufficiente la possibilità dell'esistenza, in questo caso della violazione dei diritti in questione. Quindi la plausibilità viene oltrepassata dall'esigenza di tener conto dell'*human vulnerability*. Se la corte avesse accettato la richiesta del Myanmar

di dimostrare l'intento genocidario si sarebbe rischiato di non riuscire a prevenire atti che potrebbero essere qualificati come genocidio<sup>152</sup>.

Le misure adottate dalla corte nell'esercizio del potere di cui all'art. 72 (2) del Regolamento di procedura consistono:

«(1) nell'adozione, in conformità agli obblighi derivanti dalla Convenzione, di qualsiasi misura idonea alla prevenzione di atti che rientrano nel campo di applicazione della stessa; (2) nell'assicurare ai Rohingya presenti nel territorio del Myanmar che né l'esercito statale, né gruppi armati irregolari agenti sotto la direzione, il controllo o l'influenza dello Stato commettano alcuno degli atti indicati, o cospirino per commettere genocidio, incitino allo stesso, tentino o supportino la commissione di atti di genocidio; (3) nell'adozione di misure finalizzate a prevenire la distruzione delle prove, assicurandone la preservazione, in modo da garantire la punizione degli eventuali responsabili; (4) nella redazione di report entro il termine di quattro mesi, e successivamente ogni sei mesi, in relazione all'adempimento delle misure indicate che, come è noto, hanno effetti giuridicamente vincolanti, i quali non possono essere contestati dal Myanmar, che ha accettato la competenza della CIG<sup>153</sup>».

L'attuazione delle misure è sottoposta alla costante attenzione della Corte e del Consiglio di Sicurezza ai sensi dell'art. 41 (2) dello statuto, che può adottare una risoluzione per monitorare l'adempimento delle misure, raccogliere informazioni e effettuare accertamenti<sup>154</sup>. Sarà invece da provare in sede di merito il *dolus specialis* poiché la corte ha stabilito nella pronuncia del 2007 sull'applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio dei parametri piuttosto stringenti.

## **Conclusioni.**

La questione dei Rohingya è sotto i riflettori a seguito delle devastanti violenze subite durante la "clearance operation" iniziata il 25 agosto 2017 ma le violenze e i soprusi

<sup>152</sup>ACCONCIAMESSA, L., SIRIONI DE GREGORIO, F., "Genocidio dei Rohingya? Sulle misure cautelari della Corte internazionale di giustizia nel caso Gambia c. Myanmar", *SIDIBlog* [online], 13 febbraio 2020.

<sup>153</sup>*Ibidem*.

<sup>154</sup>*Ibidem*.

durano da decenni. Per comprendere le cause che hanno portato la maggioranza buddista a costruire, durante gli anni, un sistema vizioso e discriminatorio è stato necessario analizzare la storia della Birmania a partire dal periodo di dominazione coloniale. Infatti, il diverso trattamento riservato alle diverse minoranze, specialmente i Rohingya, a tal punto da decidere di combattere a fianco degli inglesi nella Seconda guerra mondiale, inasprì i rapporti fra la maggioranza buddista e le diverse comunità.

In particolare, la causa determinante fu il mancato inserimento come “national race” nella costituzione del 1948. Essi furono così esclusi nella legge sulla cittadinanza del 1982, e non essendo riconosciuti cittadini dallo Stato del Myanmar, persero qualsiasi diritto. Essi diventarono un facile bersaglio da parte del regime militare instauratosi con un colpo di Stato nel 1962 che, a seguito del fallimento sul piano economico della “via birmana la socialismo”, iniziò una campagna discriminatoria nei confronti dei Rohingya. La propaganda si basava sul fatto che i Rohingya fossero degli immigrati provenienti dal Bangladesh che, lavorando a basso costo, toglievano il lavoro alla popolazione birmana. Questa narrativa è stata dimostrata essere non veritiera, essendosi la popolazione Rohingya stabilita nello Stato del Rakhine ben prima del 1823, anno della prima guerra anglo-birmana. Tuttavia, questo messaggio venne diffuso in tutta la nazione aumentando l’astio nei confronti della minoranza in questione.

Fu negli anni ’70 che la situazione dei Rohingya peggiorò drasticamente. Nel 1978 200.000<sup>155</sup> Rohingya fuggirono dal Myanmar durante un’importante repressione militare che venne presentata come un’operazione per combattere l’immigrazione illegale, il cui nome in codice era “Operazione Nagamin”. Nello Stato di Rakhine, la repressione fu accompagnata da segnalazioni di violazioni dei diritti umani di vasta portata contro i Rohingya, tra cui uccisioni illegali, stupro e distruzione di proprietà. Le violenze continuarono anche negli anni ’90, specialmente dopo le prime elezioni democratiche nel 1990: si stima che altri 250.000 <sup>156</sup>Rohingya dovettero fuggire in Bangladesh. La situazione non migliorò con l’instaurazione del regime democratico nel 2008. Dal 2012 in poi le violazioni dei diritti umani e le restrizioni nei confronti della popolazione Rohingya sono aumentati sempre di più. Nell’agosto del 2017 un’operazione di pulizia etnica è stata

<sup>155</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Caged without a roof: Apartheid in Myanmar’s Rakhine State*, op. cit., p. 20.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

organizzata ed eseguita dalle forze armate birmane. Durante le violenze sono state uccise almeno 6,700 Rohingya tra cui 730 bambini<sup>157</sup>.

Il premio Nobel per la pace Aung San Suu Kyi Segretario generale del NLD ha sempre cercato di minimizzare la situazione della popolazione Rohingya. In seguito alla decisione presa dal Gambia di avviare un procedimento contro il Myanmar per violazione della Convenzione sul genocidio alla Corte internazionale di giustizia, Aung San Suu Kyi durante l'audizione in difesa del Myanmar, ha insistito sul fatto che quella che gli osservatori stranieri hanno definito una campagna organizzata, lunga anni, di atrocità contro i Rohingya è stata esagerata e fraintesa, sia per cattiveria che per ignoranza. Ha definito le ondate di violenza, che è possibile che siano state sproporzionate, come la risposta da parte delle forze armate all'azione dei terroristi dell' ARSA. Per di più non ha mai usato il termine Rohingya per descrivere la minoranza in questione ed ha affermato che «Genocidal intent cannot be the only hypothesis»<sup>158</sup>.

La questione Rohingya non è un problema che esiste da un decennio, ma è un sistema che si è formato ed è evoluto nel corso di tutto il XIX secolo. La tragedia dei Rohingya si sarebbe potuta fermare anni fa, quando già negli anni Settanta si era venuto a conoscenza della violazione dei diritti umani e delle condizioni di vita aberranti ai quali la minoranza Rohingya era sottoposta grazie alle testimonianze degli immigrati Rohingya in Bangladesh. L'escalation di violenze e di violazione dei diritti umani è stata ignorata dalla comunità internazionale per più di cinquant'anni. I Rohingya sono stati spesso definiti in maniera appropriata dalla stampa internazionale come «il gruppo etnico meno voluto al mondo». Essi sono segregati nello Stato del Rakhine, senza possibilità di muoversi non avendo la cittadinanza che lo Stato del Myanmar non gli concede. Subiscono ogni genere di violenza per garantire la sicurezza del popolo birmano contro i gruppi terroristici attivi nella regione. Ed è proprio la loro confessione religiosa ad essere alla base della mancata integrazione essendo ancora identificati come “bengalesi musulmani”<sup>159</sup>.

<sup>157</sup> BBC NEWS, “Myanmar Rohingya: What you need to know about the crisis”, *BBC News* [online], 23 gennaio 2020.

<sup>158</sup> BEECH, H., SIMONS, M., “Aung San Suu Kyi Defends Myanmar Against Rohingya Genocide Accusations”, *The New York Times* [online], 11 dicembre 2019.

<sup>159</sup> CASOLA, C., SCIORATI, G., “Il Gambia vince la battaglia per i diritti dei Rohingya”, ISPI [online], 31 gennaio 2020.

Questo elaborato è giunto alla conclusione che lo Stato del Myanmar sia colpevole della commissione del crimine di genocidio nei confronti della popolazione Rohingya. Essi sono stati vittima di una serie di violenze calcolate al fine di cancellare l'identità e l'esistenza della minoranza etnica. Le stragi perpetrate durante la "clearance operation" mostrano un palese intento genocida in quanto le principali vittime delle uccisioni sono stati gli uomini e i fanciulli mentre le donne e le bambine sono state stuprate in modo tale da causare un danno psicologico tale da non poter più tornare a vivere una vita normale. Si è fatto di tutto per non permettere più il proseguimento e l'esistenza futuro della minoranza etnica.

Infatti, la Corte internazionale di giustizia dell'Aia, con il voto unanime da parte dei 17 giudici che componevano la giuria, ha ordinato al Myanmar di adottare misure di emergenza per fermare il genocidio dei Rohingya e affermando che il Myanmar "aveva causato danni irreparabili contro i diritti dei Rohingya"<sup>160</sup>. Quindi, anche se le difficoltà per una vittoria nel merito per il Gambia non sono poche e le misure cautelari sono ritenute poco efficaci, la decisione presa dalla CIG ha il merito di aver attirato l'attenzione della comunità internazionale sulla situazione dei Rohingya e di richiamare lo Stato del Myanmar ai suoi obblighi internazionali. Proprio il supporto degli altri Stati e l'intervento per vigilare l'applicazione delle misure, nell'ambito delle rispettive competenze, da parte del Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea Generale e il Segretario Generale faranno la differenza sull'efficacia di quest'ultime<sup>161</sup>.

<sup>160</sup> RUTIGLIANO, G., "Corte Internazionale di Giustizia chiede intervento d'urgenza contro il genocidio dei Rohingya", *Sicurezza Internazionale* [online], 23 gennaio 2020.

<sup>161</sup> ACCONCIAMESSA, L., SIRIONI DE GREGORIO, F.

## **Bibliografia.**

ACCONCIAMESSA, LORENZO, SIRIONI DE GREGORIO, FRANCESCA, “Genocidio dei Rohingya? Sulle misure cautelari della Corte internazionale di giustizia nel caso Gambia c. Myanmar”, *SIDIBlog* [online], 13 febbraio 2020. Disponibile a: <http://www.sidiblog.org/2020/02/13/genocidio-dei-rohingya-sulle-misure-cautelari-della-corte-internazionale-di-giustizia-nel-caso-gambia-c-myanmar/>

ALLARD K. LOWENSTEIN INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC, *Persecution of the Rohingya muslims: is genocide occurring in Myanmar’s Rakhine State? A legal analysis*, New Haven, Yale law school, ottobre 2015.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Caged without a roof: Apartheid in Myanmar’s Rakhine State*, 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL, *No one can protect us: war crimes and abuses in Myanmar’s Rakhine State*, 2019.

BBC NEWS, “Myanmar Rohingya: What you need to know about the crisis”, *BBC News* [online], 23 gennaio 2020. Disponibile a: <https://www.bbc.com/news/world-asia-41566561>

BEECH, HANNAH, SIMONS, MARLISE, “Aung San Suu Kyi Defends Myanmar Against Rohingya Genocide Accusations”, *The New York Times* [online], 11 dicembre 2019. Disponibile a: <https://www.nytimes.com/2019/12/11/world/asia/aung-san-suu-kyi-rohingya-myanmar-genocide-hague.html>

BROWN, IAN, “Tracing Burma's Economic Failure to Its Colonial Inheritance”, *The Business History Review*, Vol. 85, No. 4, 2011, pp. 725-747

BURMA CITIZENSHIP LAW, 1982. Disponibile a:

<http://un-act.org/publication/view/myanmars-citizenship-law-1982/>

CASOLA, CAMILLO, SCIORATI, GIULIA, “Il Gambia vince la battaglia per i diritti dei Rohingya”, ISPI [online], 31 gennaio 2020. Disponibile a: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-gambia-vince-la-battaglia-i-diritti-dei-rohingya-24981>

CONSTITUTE PROJECT, Myanmar's Constitution of 2008, 2014, pp. 1- 82. Disponibile a: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mya132824.pdf>

CONVENZIONE DEL 9 DICEMBRE 1948 PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DEL DELITTO DI GENOCIDIO, New York.

FARZANA, KAZI F., *Memories of Burmese Rohingya Refugees: Contested Identity and Belonging*, New York, Palgrave Macmillan, 2017

FREEMAN, JOE, “Myanmar’s Rohingya Insurgency Strikes Pragmatic Note”, VOA (Voice of America), 30 March 2017.

GIUSTI, ANNA, “Crimini internazionali: panoramica sul genocidio”, *Ius in itinere* [online], 2 ottobre 2018. Disponibile a: <https://www.iusinitinere.it/crimini-internazionali-il-genocidio-10393>

HUMAN RIGHTS WATCH, “Burma: The Rohingya Muslims: Ending a Cycle of Exodus?”, [online], 1 Settembre 1996. Disponibile a: <https://www.refworld.org/docid/3ae6a84a2.html>

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*, 16 settembre 2019.

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*, 17 settembre 2018.

IBRAHIM, AZEEM, *The Rohingyas: inside Myanmar's Hidden Genocide*, London, Hurst & Co, 2016

INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE, *Impunity Prolonged: Burma and its 2008 Constitution*, New York, 2009.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *Citizenship and Human Rights in Myanmar: Why Law Reform is Urgent and Possible. A Legal Briefing*, Ginevra, 2019, p. 1-24.

IRIN, "Identity and belonging in a card: How tattered Rohingya IDs trace a trail toward statelessness", [online], 1 Marzo 2018. Disponibile a: <https://www.refworld.org/docid/5b7400dfa.html>

ISLAM, SHARIFUL, "Understanding the Rohingya Crisis and the Failure of Human Rights Norm in Myanmar: Possible Policy Responses", *Jadavpur Journal of International Relations*, 2019, p. 1-21

LATTANZI, FLAVIA, "La pulizia etnica come genocidio", in Lattanzi, Flavia (a cura di), *Genocidio: conoscere e ricordare per prevenire*, Roma, Tre Press, 2020, p. 39-60.

LEE, RONAN, "Myanmar's Citizenship Law as State Crime: A Case for the International Criminal Court", *State Criminal Journal*, Vol.8, No 2, 2019, p. 241-279

LEOTTA, CARMELO, "L'origine del termine genocidio", in Lattanzi, Flavia (a cura di), *Genocidio: conoscere e ricordare per prevenire*, Roma, Tre Press, 2020, p. 13-28.

MARCHESI, ANTONIO, "Crimini contro l'umanità e genocidio, protezione degli individui e protezione dei gruppi", in Lattanzi, Flavia (a cura di), *Genocidio: conoscere e ricordare per prevenire*, Roma, Tre Press, 2020, p. 29- 38.

MARCHISIO, SERGIO, *Corso di diritto internazionale*, Torino, G. Giappichelli editore, 2013, p. 245-246.

RONZITTI, NATALINO, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, G. Giappichelli editore, 2016, cap. 12, p. 315-353.

RUTIGLIANO, G. MARIA, “Corte Internazionale di Giustizia chiede intervento d’urgenza contro il genocidio dei Rohingya”, *Sicurezza Internazionale* [online], 23 gennaio 2020. Disponibile a: <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/01/23/corte-internazionale-giustizia-chiede-intervento-durgenza-genocidio-dei-rohingya/>

SZPAK, AGNIESZKA, “National, Ethnic, Racial, and Religious Groups Protected Against Genocide and the Jurisprudence of the ad hoc International Criminal Tribunals,” *European Journal of International Law*, 2012, v. 23, pp. 155-173

TAYLOR, ROBERT H., “Burma's National Unity Problem and the 1974 Constitution”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 1, No. 3, Dicembre 1979, p. 232-248

THE CONSTITUTION OF THE UNION OF BURMA, 1948, Disponibile a: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/79573/85699/F1436085708/MMR79573.pdf>

THE CONSTITUTION OF THE UNION OF BURMA, 1974, Disponibile a: [http://www.myanmar-law-library.org/IMG/pdf/constitution\\_de\\_1974.pdf](http://www.myanmar-law-library.org/IMG/pdf/constitution_de_1974.pdf)

TINKER, HUGH, “Burma's Struggle for Independence: The Transfer of Power Thesis Re-Examined”, *Modern Asian Studies*, Vol. 20, No. 3, 1986, p. 461-481

TRECCANI, s.v., “Cittadinanza”. Disponibile a: <http://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza/>

## **Abstract.**

The Rohingya are a population located in Rakhine State and represent one of the many ethnic minorities in the State of Myanmar. They came from Arab and Persian traders who settled in the region in the 9th century AD and have always worshiped the Muslim faith. Since Burma's independence from British rule on 4 January 1948, they have been the subject to constant discrimination and abuse by both the central government and local authorities. Discriminatory policies peaked in 2017 with the “clearance operation”, reaching levels of human rights violations so intense that the UN Human Rights Council was forced to appoint an independent international commission of inquiry on Myanmar. The Commission concluded the report by stating: «on reasonable grounds [...] the factors allowing the inference of genocidal intent [were] present».

The purpose of this discussion is, indeed, to investigate whether or not there is sufficient evidence to establish the commission of the crime of genocide by the State of Myanmar. This paper is divided into three chapters.

The first is focused on the description of the historical and political causes that led to the current situation of the Rohingya population. It describes the geopolitical formation of the Rakhine region, whose official name was Arakan until 1948, starting with the annexation by the Konbaung dynasty to the Kingdom of Central Burma. Then I analyzed the colonial period that began with the first Anglo-Burmese war in 1823, and the dynamics between the various communities, especially during the Second World War, which saw the Rohingya fight alongside the British and the Burmese become allies with the Japanese. The relations between the different ethnic groups are one of the central points in order to understand some of the decisions taken by the first government formed after the independence towards the Rohingya people.

The new government approved the constitution of Burma on 27 September 1947. The Rohingya were not included in the list of the 135 "national races". Despite their formal exclusion, the Rohingya were treated as a recognized minority during the period preceding the 1962 coup d'état. Indeed the 1961 census implicitly recognized the existence of the Rohingya by classifying them. But the continuous uprisings, especially by the Karen minority, and the U.S. interference made the government weaker and weaker until 1962 when General Ne Win established a military regime in a coup d'état that lasted until 2008.

During this time the situation of the Rohingya saw a drastic deterioration with the beginning of the first discriminatory campaigns. These were caused by the failure of the "Burmese way to socialism" which was applied to all aspects of citizens' lives. First of all, the Buddhist religion was no longer seen as a simple moral guide to public life but, having become a unifying principle, it became one of the fundamental criteria for the acquisition of citizenship.

But the real failure came in the economy. Until the outbreak of the Second World War, Myanmar was a rich and well-developed state thanks to a state-of-the-art agricultural sector, great mineral resources and a schooled population. Instead, the new vision was aimed at searching the economic autonomy through the closure of all relations with the outside world, strong centralized control and the nationalization of all activities. The ultimate goal was the establishment of an autarchic socialist regime. But already in the first decade, the negative effects on the economy showed up: between the 1970s and 1981 exports decreased from 20% of GDP to 9%. The government couldn't blame itself and it found a scapegoat on which pouring the anger of the population exhausted by precarious living conditions. This choice fell on the ethnic minority of the Rohingya. They were branded as illegal immigrants from Bangladesh brought to Burma by British colonists in 1824-1825. And with Operation Dragon King in 1978, the army began an expedition to Rakhine State against illegal immigrants. It resulted in a series of violence against the Rohingya minority that forced 200,000 people to seek refuge in Bangladesh. The *coup de grâce* came with the promulgation of the 1982 Citizenship Act, which will be discussed in the next chapter.

In 1988 the people, tired of the economic situation, revolted after Ne Win decided to print only the 45 and 90 kyat banknotes, making waste paper all the other denominations. An interesting feature of the protests was the alliance between the students and the Buddhist monks, the latter had been the most advantaged class by the new regime that had financed the restoration and maintenance of the temples and favored Buddhist education in schools. The combination of monks and pro-democracy activists bore fruit and in 1988, General Ne Win was deposed and General Saw Maung was chosen in his place. He promised a democratic opening through a series of steps that would lead the military regime to be replaced by a civilian administration. It decided to grant democratic elections in 1990 which saw the victory of the National League for Democracy. However, the military junta

cancelled the elections on 27 July 1990 and specified that they would remain in power until a new constitution was created. In 1992 there was an outbreak of violence and an increase in restrictions against the Rohingya and the cancellation of their votes in the 1990 election. Many of them were forced to seek refuge in Bangladesh.

Furthermore, the discontent erupted even more strongly in 2008 due to the devastating impact of Cyclone Nargis. On this occasion, the military regime showed its organizational inability to deal with the emergency due to the fact that it accepted aid from abroad only a week after the disaster. The new constitution of 2008, which was supposed to be an important step towards the democratization of the country, declared that the final objective was "flourishing of a genuine, disciplined multi-party democratic system" but left many doubts, especially regarding the role of the army. The situation of the Rohingya did not improve with the regime change: in 2014 the national census of the population living in the State of Myanmar was called for. This census excluded the possibility of registering as a Rohingya ethnic group. The government was pushing the Rohingya Muslim minority, settled in the western state of Rakhine, to call themselves foreigners so that they could be definitively excluded from civil society.

The second chapter highlights how the State of Myanmar has violated its obligations under customary international law regarding the right to citizenship. Indeed, although citizenship is a sovereign prerogative of the State, as stated in the 1930 The Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, the State has obligations to respect under international law. While citizenship continues to be an internal competence of the State, it must be compatible «with international conventions, international custom and generally recognised principles of law relating to citizenship». Specifically, the Article 15, paragraph 2 of the Universal Declaration of Human Rights states: «no individual may be arbitrarily deprived of his or her nationality, nor of the right to change nationality».

Therefore, the State of Burma has some obligation under the *ius cogens* customary law, and the treaties signed and ratified, in particular the UDHR, the International Covenant on Civil and Political Rights. In general, it has the obligation to give maximum protection to the population regardless of its status: citizen, foreigner or stateless person. The 1982 Citizenship Law based on the 1948 Constitution violates these obligations. The law describes three typologies of citizenship. The first is the full citizenship, which is granted

to people belonging to the eight national races, and to those who can prove that they are descendants of the ancestors' resident in Burma before 1823. The second modality is the associative citizenship which can be granted to those who, not being part of the 135 ethnic groups recognised in the constitution of 1948, have obtained citizenship through the Union Citizenship Act of 1948 or the application has remained pending. This procedure expired one year after the enactment of the Citizenship Act of 1982. The third form of citizenship is the naturalised citizenship, which can be applied by the people who meet the following requirements: they reside or have ancestors who lived permanently in Burma before 4 January 1948 but never applied for citizenship; they are of legal age; they speak fluent in one of the official languages, «be of good character» and «be of sound mind». Furthermore, for those who have associative or naturalized citizenship there is the possibility of revoking the document in the interest of the country. Finally, to the foreign residents before 1989 were given the Foreigners Registration Card. In 1989, all residents had to apply for the new Citizenship Scrutiny Cards and those who held the Foreigners Registration Card received the White Card.

The inability of the Rohingya to obtain full citizenship for you, a community of Sunni Muslims of more than 1 million individuals, which implies the deprivation of civil, political and economic rights is the result of the exclusion from the list of ethnic groups recognized by the Constitution of 1948 and the promulgation of the citizenship law of 1982. This means that the Rohingya are an easy target for discriminatory and violent campaigns. However, in addition to the application for citizenship as an individual, there is the possibility for an ethnic group to apply to the Council of State for recognition as a national race. Within this highly arbitrary decision-making process, it is of fundamental importance to demonstrate the presence of the minority on Burmese territory before the outbreak of the first Anglo-Burmese war in 1824. One of the reasons that prevented the Rohingya from being recognized as an ethnic minority was the highly discriminatory and untrue campaign initiated by the government during the 1960s. The campaign focused on the description of the Rohingya people as illegal immigrants from the Bangladesh region during the colonial period. However, the thesis of the existence of the Rohingya in the Arakan region, before the British conquest, is also supported by two censuses, one carried out by Charles Paton in 1825-1826 and the other by James Baxter in 1937.

The 1982 Citizenship Act violates many principles of customary law such as the right to citizenship and the prohibition of arbitrary deprivation of nationality. Furthermore, it is contrary to Article 24(a) of the ICCPR which states "Every child has the right to acquire a nationality". The denial or withdrawal of nationality is a wake-up call that should awaken the historical memory of the entire international community. Citizenship is the shield that allows individuals to assert their rights before the State, without it the individual is defenseless.

The last chapter is focused on the investigation of the crime of genocide in the Rakhine State perpetrated by the army, the police militia, the Buddhist population and the central and local authorities between 2012 and 2018. Genocide was defined and regulated, for the first time, in the Convention for the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide adopted in New York on 9 December 1948, which is declared customary law in force. One aspect that must be highlighted is the necessity of the presence of one of the constitutive elements of the legal notion of the term: the specific intent to annihilate the oppressed group. In 1946, the General Assembly of the United Nations adopted Resolution 96/1946 declaring the genocide a crime under international law, calling on governments to include repressive rules on genocide in the criminal law. The resolution takes up the notion of genocide as *delictum juris gentium*, declaring that the offender can be punished in any state where he or she finds himself, thus applying the principle of universal repression.

The crime of genocide generates a dual regime of responsibility: the responsibility of the state and individual criminal responsibility. The State can be held responsible for any of the acts punishable under the Genocide Convention committed by its state bodies or by non-state actors under its direction and control. In order to be able to declare the crime of genocide in the State of Rakhine by the Myanmar, three factors must be proven: the objective element, i.e. the facts integrating the genocide, the subjective element, i.e. the specific intent to destroy all or part of the group and, finally, the fact that the target group is a national, ethnic, racial or religious group.

As far as the group element concerned, the Rohingya are a group protected by the Convention for the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide not only because they fall within the categories listed in the Convention but also because they are treated and identified as part of a separate group.

In order to analyse the objective element, it is necessary to make an *excursus* on the events that took place in the Rakhine State from 2012 onwards. They were investigated by the International and Independent Commission of Inquiry on Myanmar set up by the UN Human Rights Council in Resolution 34/22. In addition to the violence that occurred in June 2012 after the murder of Ma Thida Htwe, a young Buddhist woman of only 27 years of age, in the village of Kyauk Ni Maw by three Rohingya boys, the peak of the campaign of violence took place on 25 August 2017 with the launch of the "clearance operation". This example of ethnic cleansing led to several episodes of mass rapes, killings and torture, forcing 615,000 Rohingyas to flee to Bangladesh. Indeed, the design and nature of the ethnic cleansing operation perpetrated against them suggests a level of planning and design by the Tatmadaw leadership.

Therefore, on the basis of the facts and various testimonies collected, both by humanitarian organizations such as Amnesty International or Emergency, and by the fact-finding mission created by the UN Human Rights Council, it can be said that the central and local government, the armed forces, NaSaKa members and police forces have committed killings, caused serious physical and mental harm to the Rohingya, deliberately inflicted calculated living conditions leading to their physical destruction and imposed measures to prevent births satisfying the objective element of the crime of genocide.

With regard to the last element, the specific intent, in the case of the Rohingya, following the Genocide Convention and the interpretation provided by the ad hoc criminal courts, it can be said that the Government of Myanmar and local actors acted with the intent to commit genocide against the minority in question. This statement is based on certain actions by public institutions and organizations of Buddhist monks, including the pervasive and contemptuous rhetoric used by the government and other entities against Muslims in general and the Rohingya in particular, government policies, such as birth and marriage restrictions or the deprivation of aid and resources necessary for survival, which are intended to inflict conditions of life oriented to the physical destruction of the group and mass atrocities perpetrated against the Rohingya. The International and Independent Myanmar Commission of Inquiry has stated «on reasonable grounds [...] the factors allowing the inference of genocidal intent [were] present».

In conclusion, the issue of Myanmar's determination of the commission of the crime of genocide by Myanmar against the Rohingya has been challenged by the International

Court of Justice, which only settles disputes between states. The Gambia appealed to the Court arguing that jurisdiction was based on Article 36 (1) of the Statute of the IGC and Article IX of the Convention against Genocide. The Court found that the evidence presented by The Gambia was sufficient to establish the existence of a dispute between the parties at the time the appeal was lodged. It took precautionary measures in the exercise of its power under Article 72 (2) of the Rules of Procedure. It is important to underline that the implementation of the measures is submitted to the constant attention of the Court and the Security Council, pursuant to Art. 41 (2) of the Statute, which can adopt a resolution to monitor the fulfilment of the measures, collect information and carry out verifications. On the contrary, *dolus specialis* will have to be proved on the merits, since the Court has established in its 2007 ruling on the application of the Convention for the prevention and repression of the crime of genocide of the rather stringent parameters.